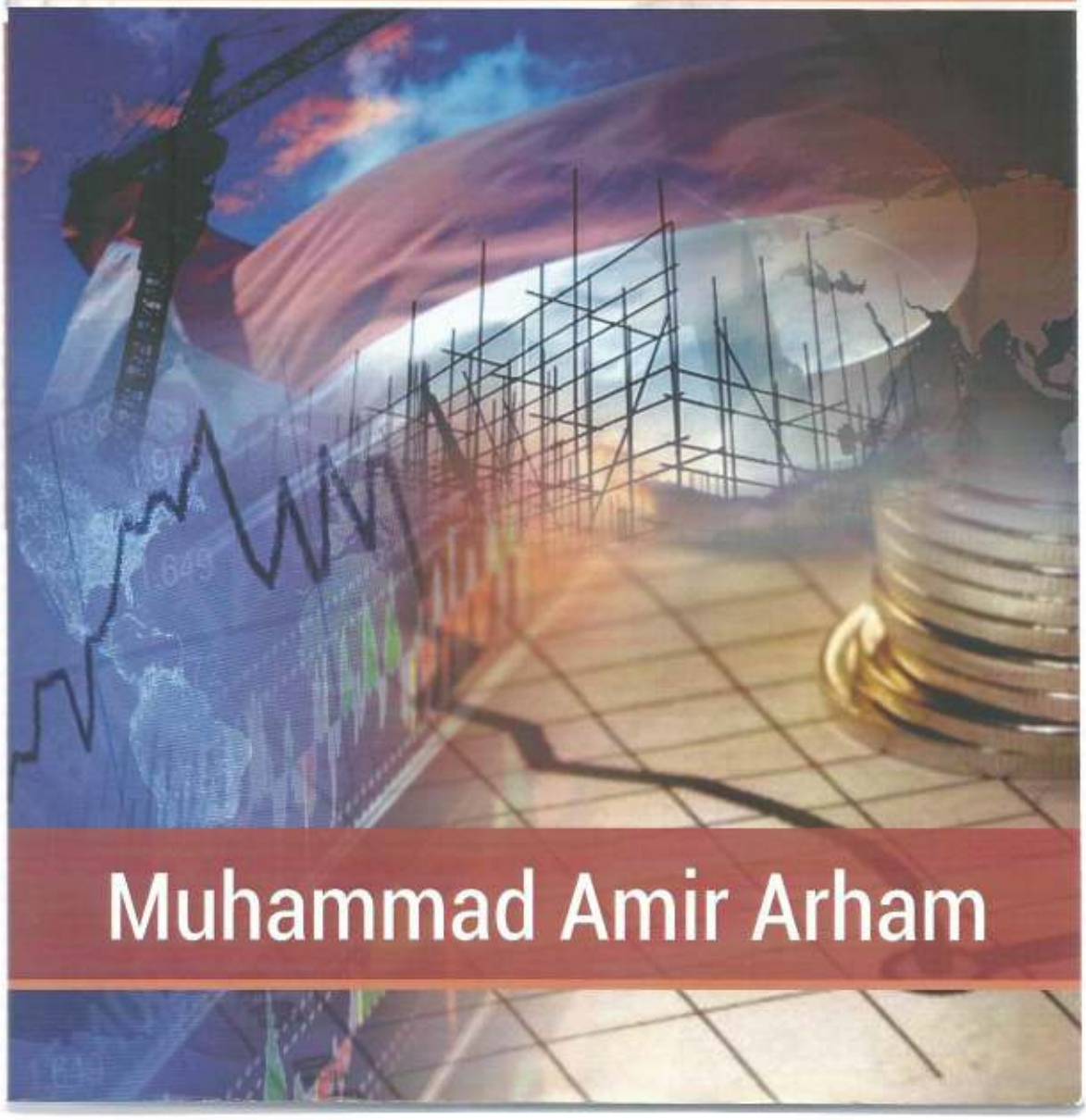
KINERJA PEREKONOMIAN DAN KEUANGAN DAERAH

Teori dan Aplikasi Model Empiris di Wilayah Gorontalo



Muhammad Amir Arham

UU No 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta

Fungsi dan Sifat hak Cipta Pasal 2

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi pencipta atau pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hak Terkait Pasal 49

1. Pelaku memiliki hak eksklusif untuk memberikan izin atau melarang pihak lain yang tanpa persetujuannya membuat, memperbanyak, atau menyiarkan rekaman suara dan/atau gambar pertunjukannya.

Sanksi Pelanggaran Pasal 72

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

KINERJA PEREKONOMIAN DAN KEUANGAN DAERAH

Teori dan Aplikasi Model Empiris di Wilayah Gorontalo

Muhammad Amir Arham

deepublish

glorify and develop the intellectual of human's life

deepublish | publisher

Gg. Elang 6, No 3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman
Jl.Kaliurang Km.9,3 – Yogyakarta 55581
Telp/Faks: (0274) 4533427
Hotline: 0838-2316-8088
Website: www.deepublish.co.id
e-mail: deepublish@ymail.com

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

ARHAM, Muhammad

Kinerja Perekonomian dan Keuangan Daerah: Teori dan Aplikasi Model Empiris di Wilayah Gorontalo/oleh Muhammad Amir Arham.--Ed.1, Cet. 1--Yogyakarta: Deepublish, Agustus 2014.

xxvi, 181 hlm.; 23 cm

ISBN **978-602-280-322-5**

1. Pemerintah Daerah I. Judul
352.14

Desain cover : Herlambang Rahmadhani
Penata letak : Cinthia Morris Sartono

PENERBIT DEEPUBLISH
(Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)
Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

Isi diluar tanggungjawab percetakan

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

Allah tidak akan merubah nasib sesuatu kaum, samp
kaum itu sendiri yang dapat merubah nasibn
(QS Ar-Rad, Ayat

Dedikasi kepa
Ibu dan Almarhum Ayahanda
Istri beserta Anak-ana

Kata Sambut
Rektor Universitas Negeri Goronta

Pertama-tama marilah kita memanjatkan puji dan syuk kehadirat Allah SWT, karena atas izin, rahmat dan petunjukNY sehingga kita masih senantiasa berkarya demi kemajuan daer khususnya Provinsi Gorontalo. Saya selaku Rektor menyamb dengan gembira dan penuh apresiasi atas penerbitan buku dosen lingkungan Universitas Negeri Gorontalo .

Penerbitan buku ini dirangkaian dengan program Tahun Bu 2014 Universitas Negeri Gorontalo yang telah dicanangkan pa Januari 2014. Hal ini merupakan suatu gagasan dan upaya ya sungguh-sungguh para dosen sebagai ilmuan yang patut kita telada Betapa tidak, menulis dan menerbitkan karya seperti ini adalah sebu pekerjaan mulia.

Buku yang ditulis oleh para dosen ini mengulas berbagai mac disiplin ilmu berdasarkan keahlian masing-masing dosen ya bersangkutan. Oleh sebab itu menurut pemahaman saya, buku sangat penting untuk dibaca, baik oleh pengambil kebijakan maup kalangan akademisi dan mahasiswa yang ingin mendalami lebih ja konsep berbagai disiplin ilmu. Saya berharap kiranya buku ini da memberi manfaat bagi masyarakat umum. Akhirnya, atas na Rektor dan Civitas Akademika Universitas Negeri Goront menyampaikan selamat kepada penulisnya. Semoga usaha d gagasan yang baik ini dapat disambut dengan penuh suka cita. Selar membaca.

Gorontalo, Medio Agustus 20

Rektor Universitas Negeri Gorontalo

Dr. Syamsu Qamar Badu, MPd.

16808690

Pengantar Penuli

Desentralisasi bukan konsep baru di Indonesia, jau sebelumnya sudah ada sejak tahun 1930-an pada zaman Beland Pada masa Orde Baru, pemerintah pernah mencoba mendesa otonomi daerah percontohan di 26 kabupaten seluruh Indones tahun 1995, tapi belum dapat diwujudkan desentralisasi yan sesungguhnya. Kabupaten percontohan otonomi daerah menem banyak kendala, karena kewenangan yang diberikan masih sang terbatas, sentralisasi fiskal masih sangat kuat.

Memasuki tahun 1997/1998 Indonesia diperhadapkan kri moneter, berimbas luas terhadap tatanan pemerintahan. Reforma tak dapat dielakkan, tuntutan pelaksanaan otonomi daerah mak menguat. Ancaman disintegrasi meletup dimana-mana, karena otonomi daerah atau desentralisasi dianggap pembalikan siste pemerintahan yang ideal, ia lebih cenderung menghar kebhinekaan. Selama puluhan tahun terjadi bentuk penyeragam sistem pembangunan dan perilaku budaya. Nilai-nilai lokalis yang memiliki unsur budaya sebagai kohesi sosial ya menguatkan persatuan sesama anak bangsa cenderung direduk Hanya budaya-budaya tertentu dinasionalisasikan, menj superioritas diantara budaya-budaya lainnya yang sudah ada se lama tersebar diseluruh nusantara.

Tahun 2001 membuka sejarah baru sistem pemerintahan Indonesia dari sistem sentralistik ke model pemerintah desentralistik. Dua hal pokok puncak pelaksanaan desentralis

yakni memberikan penguatan demokrasi lokal dan kewenangan bidang fiskal baik penerimaan maupun pengeluaran.

Meskipun demikian, sumber-sumber utama penerimaan tetap dikuasai oleh pemerintah pusat dengan alasan sebagai kerangka penciptaan keadilan. Sebab pajak yang dihimpun ke pusat tetap akan didistribusikan ke daerah dengan berbagai varian, baik dalam bentuk bagi hasil maupun dalam bentuk *block grant* dan *specific grant*. Tujuan dilakukan transfer kembali untuk menciptakan keseimbangan vertikal dan keseimbangan horizontal. Ini dimaksudkan karena setiap daerah memiliki potensi fiskal yang berbeda.

Dalam pada itu, desentralisasi dengan kewenangan yang luas bagi daerah disertai transfer diharapkan, mereka lebih leluasa berkreasi sehingga lebih mandiri. Kemandirian ekonomi dan fiskal merupakan esensi pokok pelaksanaan desentralisasi. Namun jika dilakukan evaluasi, hampir semua daerah otonom di Indonesia masih jauh dari kemandirian, justru ketergantungan terhadap hibah *(grant)* dari pusat makin tinggi. Belum lagi pemekaran wilayah terus bermunculan, sebagian besar daerah pemekaran justru jadi beban keuangan negara karena kapasitas fiskalnya rendah. Efeknya terhadap pendanaan pembangunan dan pelayanan publik tidak optimal bagi daerah induk dan daerah yang dimekarkan, anggaran justru sebagian besar terserap ke pengadaan kantor dan belanja pegawai.

Sementara proporsi penerimaan yang bersumber dari PAD terhadap total pendapatan sangat kecil, pada akhirnya daerah memiliki keterbatasan melakukan manuver menyusun anggaran. Apalagi belanja dalam APBD terserap untuk gaji pegawai rata-rata

di atas 60 %. Idealnya, adanya desentralisasi kabupaten/kota mak
baik pelayanannya yang mendorong laju pertumbuhan ekono
diikuti dengan terjadinya perubahan struktur ekonomi. Terbu
secara empiris, daerah yang masih mengandalkan sektor prim
potensi fiskalnya rendah, angka kemiskinan cenderung bes
Sebaliknya daerah yang perekonomiannya bertumpu pada sek
sekunder dan tersier, jauh lebih besar potensi fiskalnya, beref
pada perbaikan kinerja ekonomi.

Atas dasar itu, buku ini mencoba menguraik
perkembangan ekonomi daerah, yang berdampak terhad
pergeseran sektor selama pelaksanaan otonomi daerah
Gorontalo. Berbagai dinamika pembangunan yang berjalan, seti
kabupaten/kota memiliki potensi ekonomi yang berbeda kare
resources yang dimiliki oleh daerah tidak sama. Hal ini da
memicu terjadinya ketimpangan antar wilayah, jika disparitas ya
terjadi belum dapat diperbaiki maka selanjutnya mempengar
kapasitas fiskal. Tidak itu saja kemampuan keuangan dae
berbeda pula maka perlakuan terhadap APBD maupun priori
pendanaan berbeda satu sama lain. Berdasarkan dengan keada
itu maka pembahasan tentang kemampuan keuangan an
kabupaten/kota di Gorontalo juga dimasukkan.

Selanjutnya mendeskripsikan perkembangan transfer se
pengaruhnya terhadap kemiskinan di Gorontalo sela
pelaksanaan desentralisasi fiskal, dengan mengadopsi bebera
model empiris yang telah dilakukan dibeberapa negara la
Dengan terbatasnya pembiayaan APBD, sementara kebutuh
pembangunan infrastruktur sangat besar maka diperlukan mo
pembiayaan alternatif melalui pinjaman daerah. Namun demik

untuk melakukan pinjaman diperlukan kajian yang memadai berapa potensi dan besaran yang ideal untuk dipinjam oleh setiap daerah di Gorontalo.

Minimnya belanja langsung yang memiliki pengaruh kuat terhadap pertumbuhan ekonomi akan diuji dalam penerapan model, dengan tujuan untuk mengetahui seberapa besar pengaruh belanja langsung terhadap kinerja ekonomi di Gorontalo. Penerapan model selanjutnya adalah pengaruh pengeluaran pemerintah daerah sektor *utilities* terhadap pertumbuhan ekonomi di Gorontalo. Inilah yang menjadi tema-tema pokok dalam buku ini, dengan harapan bahwa buku yang bersifat aplikatif dapat memberikan gambaran sekaligus solusi bagi pelaksanaan desentralisasi fiskal, sejalan perbaikan kapasitas fiskal kabupaten/kota di Gorontalo.

Selanjutnya, buku ini disusun untuk melengkapi referensi yang ada, terutama kajian-kajian yang bersifat empiris yang menyangkut perekonomian wilayah dan keuangan daerah. Dengan sendirinya buku ini dapat digunakan untuk akademisi, praktisi, pemerintah daerah dan mahasiswa Strata 1 (S1) dan Strata Dua (S2). Dengan terbitnya buku ini sekaligus sebagai tanggungjawab moral akademisi, selain ingin berkontribusi nyata dalam proses pembangunan ekonomi di Gorontalo secara khusus dan Indonesia secara keseluruhan. Model-model dan persamaan yang digunakan untuk menganalisis perekonomian maupun keuangan daerah bukan sesuatu yang baru, tapi sangat jarang digunakan di tingkat lokal. Padahal hasilnya sangat dibutuhkan untuk keperluan akademik maupun pengambilan keputusan sebagai rumusan kebijakan yang lebih aplikatif. Semua perencanaan dan kebijakan

pemerintah daerah selayaknya menggunakan basis data diser kajian akademik yang mendalam, tidak hanya menyandarkan pa akal sehat *(common sense)* belaka.

Walau saya menyadari buku ini masih sangat sederha belum sempurna, apalagi penyusunannya cenderung terburu-bu sehingga wajar jika uraiannya tidak runtut, sistematis d komprehensif. Oleh sebab itu penulis membuka diri menerir masukan yang konstruktif dari berbagai pihak. Niscaya penu dengan penuh rendah hati dan senang, adanya segala bent diskusi untuk perbaikan kedepan.

Sebagai rasa syukur dan bahagia, seraya mengucapkan teri kasih yang tak bertepi kepada semua pihak atas bantuann sehingga buku ini dapat diterbitkan. Ibu dan almarhu ayahandaku "mahaguru" tak bertitel, tiada lelah mengajark kebajikan kepada anaknya. Ajaran filosofi hidup tanpa pe melalui bangku kuliah, namun dalam prakteknya memberik kesan kuat dan melekat erat dalam memori ingatanku. Istriku d anak-anak kami sangat berkontribusi memberikan semangat ya luar biasa, kendati dalam banyak kesempatan mereka kehilang kasih sayang dariku, mereka menjadi inspirasi untuk berkar Kepada rektor Universitas Negeri Gorontalo (UNG), Dr. Syma Qamar Badu senantiasa memberikan respon positif d apresiasinya yang tinggi terhadap para dosen yang m mendedikasikan pikirannya untuk pengembangan ilr pengetahuan. Dengan sendirinya akan memberikan efek pos terhadap UNG.

Di atas segalanya, Allah yang Maha Pemurah sel membukakan pintu hidayah untuk diberikan kekuatan kepa

penulis, mengalirkan ide dan menyalurkan gagasan untuk merajut kata, hingga tersusun untaian tulisan. Karena itu saya tidak hendak menjadi manusia congkak dan kufur nikmat. Sangat pantas kiranya jika saya memuja dan memuji kepada sang Maha Alim (paling berilmu), puji syukur kehadirat-Mu ya Allah. Semoga saya diberikan kesempatan untuk terus berkarya, meski hanya bagian terkecil dari karya agung deretan orang-orang hebat dimuka bumi ini. Selamat membaca.

Gorontalo, Mei 2014

Penulis

DAFTAR I

KATA SAMBUTAN REKTOR UNIVERSITAS GORONTALO .....
PENGANTAR PENULIS v
DAFTAR ISI .....

BAB 1 PERKEMBANGAN PERGESERAN SEKTOR EKONOMI KABUPATEN/KOTA DI GORONTALO .....
1.1. Pendahuluan .....
1.2. Konsep Pergeseran Sektor .....
1.3. Perkembangan Share Sektor dan Pergeseran Sektor Ekonomi di Gorontalo .....
1.4. Kesimpulan .....

BAB 2 POLA KETIMPANGAN ANTAR KABUPATEN/KOTA DI GORONTALO .....
2.1. Pendahuluan .....
2.2. Ketimpangan Antar Daerah .....
2.3. Ketimpangan Antar Wilayah Masalah Universal .....
2.4. Model Pengukuran Ketimpangan Wilayah .....
2.5. Hasil Pengukuran Ketimpangan .....
2.6. Kesimpulan .....

BAB 3 PETA KAPASITAS FISKAL DAERAH OTONOM DI GORONTALO .....
3.1. Pendahuluan .....

3.2. Desentralisasi Fiskal dan Keadaan Fiskal Daerah 45
3.3. Pengukuran Kapasitas Fiskal 45
3.4. Kapasitas Fiskal Kabupaten/Kota di Gorontalo 46
3.5. Kesimpulan 51

BAB 4 KEMAMPUAN DAN KINERJA KEUANGAN KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI GORONTALO 53
4.1. Pendahuluan 53
4.2. Keuangan Daerah 54
4.3. Pengukuran Derajat dan Kemandirian Fiskal Kab/Kota di Provinsi Gorontalo 86
4.4. Gambaran Derajat dan Kemandirian Fiskal Kab/Kota di Gorontalo 88
4.5. Kesimpulan 93

BAB 5 TRANSFER FISKAL DAN KEMISKINAN DI PROVINSI GORONTALO 95
5.1. Pendahuluan 95
5.2. Teori Transfer dan Aplikasinya 96
5.3. Konsep Kemiskinan 106
5.4. Keadaan Kemiskinan di Indonesia dan Gorontalo 109
5.5. Pengaruh Transfer Fiskal Terhadap Kemiskinan di Gorontalo 115
5.6. Kesimpulan 118

BAB 6 KAJIAN KEMAMPUAN MELAKUKAN PINJAMAN BAGI KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI GORONTALO 121
6.1. Pendahuluan 121

6.2. Pinjaman Daerah Belum Menjadi Prioritas 1
6.3. Pengukuran Kemampuan Pinjaman Daerah 1
6.4. Kemampuan Melakukan Pinjaman Kabupaten/Kota di Gorontalo 1
6.5. Kesimpulan 1

BAB 7 BELANJA LANGSUNG KABUPATEN/KOTA DAN KINERJA EKONOMI DI PROVINSI GORONTALO 1
7.1. Pendahuluan 1
7.2. Konsep Belanja Langsung 1
7.3. Perkembangan Belanja Langsung Kabupaten/Kota di Gorontalo 1
7.4. Ukuran Kinerja Ekonomi 1
7.5. Belanja Langsung dan Kinerja Ekonomi 1
7.6. Kesimpulan 1

BAB 8 PENGELUARAN PEMDA UNTUK SEKTOR PENDIDIKAN, KESEHATAN DAN INFRASTRUKTUR SERTA PERTUMBUHAN EKONOMI DI PROVINSI GORONTALO 1
8.1. Pendahuluan 1
8.2. Teori Pengeluaran Pemerintah 1
8.3. Teori Pertumbuhan 1
8.4. Perkembangan Pembiayaan Pendidikan, Kesehatan dan Infrastruktur 1
8.5. Perkembangan Pengeluaran Sektor Publik Kabupaten/Kota di Gorontalo 1

8.6. Pengeluaran Sektor Publik dan Pertumbuhan Ekono-mi di Gorontalo 164
8.7. Kesimpulan 166
DAFTAR PUSTAKA **167**
GLOSARY **175**
INDEKS **177**
TENTANG PENULIS **181**

DAFTAR TABE

Tabel 1.1. Share Per Sektor Terhadap Pembentukan PDRB Kabupaten Boalemo, 2001 – 2010 (Persen) .....
Tabel 1.2. Nilai Pergeseran Sektor, 2001/2000 – 2010/2009, (Persen) .....
Tabel 1.3. Share Per Sektor Terhadap Pembentukan PDRB Kabupaten Gorontalo, 2001 – 2010 (Persen) .....
Tabel 1.4. Nilai Pergeseran Sektor, 2001/2000 – 2010/2009, (Persen) .....
Tabel 1.5. Share Per Sektor Terhadap Pembentukan PDRB Kota Gorontalo, 2001 – 2010 (Persen) .....
Tabel 1.6. Nilai Pergeseran Sektor, 2001/2000 – 2010/2009 (Persen) .....
Tabel 2.1 Perkembangan PDRB Provinsi di Sulawesi, 2001 – 2010 (Jutaan Rupiah) .....
Tabel 2.2 Nilai Ketimpangan Antar Kabupaten/Kota di Gorontalo .....
Tabel 4.1. Perkembangan Realisasi PAD dan Dana Perimbangan Kab. Boalemo, 2001 – 2012 (Miliaran Rupiah) .....
Tabel 4.2. Perkembangan Realisasi PAD dan Dana Perimbangan Kab. Gorontalo, 2001 – 2012 .....
Tabel 4.3. Perkembangan Realisasi PAD dan Dana Perimbangan Kota Gorontalo, 2001 – 2012 .....

Tabel 4.4. Perkembangan Realisasi PAD dan Dana Perimbangan Kab. Pohuwato, 2006 – 2012 66
Tabel 4.5. Perkembangan Realisasi PAD dan Dana Perimbangan Kab. Bone Bolango, 2001 – 2012 68
Tabel 4.6. Perkembangan Realisasi PAD dan Dana Perimbangan Kab. Gorontalo Utara, 2008 – 2012 70
Tabel 4.7. Perkembangan Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung Kab. Boalemo, 2001 – 2012 (Miliaran Rupiah) 74
Tabel 4.8. Perkembangan Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung Kab. Gorontalo, 2001 – 2012 (Miliaran Rupiah) 76
Tabel 4.9. Perkembangan Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung Kota Gorontalo, 2001–2012 (Miliaran Rupiah) 79
Tabel 4.10. Perkembangan Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung Kab. Pohuwato, 2005 – 2012 (Miliaran Rupiah) 81
Tabel 4.11. Perkembangan Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung Kab. Bone Bolango, 2006 – 2012 (Miliaran Rupiah) 83
Tabel 4.12. Perkembangan Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung Kab. Gorontalo Utara, 2008 – 2012 (Miliaran Rupiah) 85
Tabel 4.13. Derajat Desentralisasi Fiskal Kab/Kota di Gorontalo, 2012. 89
Tabel 4.14. Derajat Kemandirian Fiskal Kab/Kota di Gorontalo, 2012. 91

Tabel: 5.1. Perkembangan Realisasi Transfer ke Daerah (Dana Perimbangan) (Triliun Rupiah) 1
Tabel 5.2. Perkembangan Angka Kemiskinan Kabupaten/Kota di Gorontalo, 2001–2010 1
Tabel: 5.3 Pengaruh Transfer Fiskal Terhadap Kemiskinan di Gorontalo 1
Tabel: 6.1. Kemampuan Daerah Melakukan Pinjaman 1
Tabel: 7.1. Hasil Estimasi Pengaruh Belanja Langsung Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Gorontalo 1
Tabel: 7.2. Hasil Estimasi Pengaruh Belanja Langsung Terhadap Kemiskinan di Gorontalo 1
Tabel: 7.3. Hasil Estimasi Pengaruh Belanja Langsung Terhadap Pengangguran di Gorontalo 1
Tabel: 8.1. Hasil Estimasi Pengaruh Belanja Publik Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Gorontalo 1

DAFTAR GAMB

Gambar 1.1. Perkembangan Kontribusi Per Sektor Terhadap Perekonomian Kab. Boalemo, 2001 - 2010 .....

Gambar 1.2. Perkembangan Kontribusi Per Sektor Terhadap Perekonomian Kab. Gorontalo, 2001–2010 .....

Gambar 1.3. Perkembangan Kontribusi Per Sektor Terhadap Perekonomian Kota Gorontalo, 2001 – 2010 .....

Gambar 2.1. Kurva Kusnetz .....

Gambar 2.2 Pola Ketimpangan Antar Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo Tahun 2001 – 2010 .....

Gambar 3.1 Peta Kapasitas Fiskal Kabupaten/Kota di Gorontalo .....

Gambar 4.1. Proporsi PAD dan Dana Perimbangan Terhadap Total Pendapatan Kabupaten Boalemo, 2001 – 2012 (Persen) .....

Gambar 4.2. Proporsi PAD dan Dana Perimbangan Terhadap Total Pendapatan Kabupaten Gorontalo, 2001 – 2012 .....

Gambar 4.3. Proporsi PAD dan Dana Perimbangan Terhadap Total Pendapatan Kota Gorontalo, 2001 – 2012 .....

Gambar 4.4. Proporsi PAD dan Dana Perimbangan Terhadap Total Pendapatan Kabupaten Pohuwato, 2005 – 2012 67
Gambar 4.5. Proporsi PAD dan Dana Perimbangan Terhadap Total Pendapatan Kabupaten Bone Bolango, 2006 - 2012 69
Gambar.4.6. Proporsi PAD dan Dana Perimbangan Terhadap Total Pendapatan Kabupaten Gorontalo Utara, 2008 - 2012 71
Gambar 4.7 Perbandingan BL dan BTL Kab. Boalemo 2001 – 2012 75
Gambar 4.8 Perbandingan BL dan BTL Kab. Gorontalo 2001 –2012 77
Gambar 4.9 Perbandingan BL dan BTL Kota. Gorontalo 2001- 2012 80
Gambar 4.10 Perbandingan BL dan BTL Kab. Pohuwato 2005 – 2012 82
Gambar 4.11 Perbandingan BL dan BTL Kab. Bone Bolango 2006-2012 84
Gambar 4.12 Perbandingan BL dan BTL Kab. Gorontalo Utara 2008– 2012 86
Gambar 4.13. Perbandingan TPD Terhadap Sumber-Sumber Pendapatan Kab/Kota di Provinsi Gorontalo, 2012. 90
Gambar 4.14. Ilustrasi Derajat Kemandirian Fiskal Kab/Kota di Provinis Gorontalo 92
Gambar 5.1. Trend Perkembangan Ketiga Jenis Transfer 103

Gambar 5.2. Trend Peningkatan Total Transfer Ke Daerah, 2001 – 2010 (Triliunan Rupiah) 10
Gambar 5.3. Trend Peningkatan Transfer Ke Gorontalo, 2001 – 2010 (Miliaran Rupiah) 10
Gambar 5.4. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Indonesia, 2001 – 2010 (Juta Orang/Persen) 11
Gambar 5.5 Kondisi Angka Kemiskinan di Provinsi Gorontalo, 2001 – 2012 (Juta Orang/Persen) 11
Gambar 7.1 Pola Belanja Langsung Kabupaten/Kota di Gorontalo 13
Gambar 8.1. Perkembangan Pengeluaran Pemerintah Untuk Sektor Pendidikan, Kesehatan dan Infrastruktur (Triliun) 15
Gambar 8.2 Perkembangan Belanja (Pengeluaran) Sektor Pendidikan Kab/Kota di Gorontalo (Miliaran Rupiah) 15
Gambar 8.3 Perkembangan Belanja (Pengeluaran) Sektor Kesehatan Kab/Kota di Gorontalo (Miliaran Rupiah) 16
Gambar 8.4 Perkembangan Belanja (Pengeluaran) Sektor Infrastruktur Kab/Kota di Gorontalo (Miliaran Rupiah) 16

Bab
Perkembangan Pergeseran Sektor Ekono
Kabupaten/Kota di Goronta

1.1. Pendahuluan

Pembangunan ekonomi yang dijalankan tidak seke mengharapkan pertumbuhan semata, akan tetapi juga diperluk perubahan struktur ekonomi. Perekonomian yang sekedar tumb akan menyisakan berbagai persoalan, seperti ketimpangan d penyebaran pusat-pusat pertumbuhan tidak terdistribusi mera Pada kelanjutannya dampak kegiatan ekonomi yang ditimbulk relatif kecil di wilayah yang bukan pusat pertumbuhan, maka d itu kegiatan ekonomi memerlukan perubahan struktur. Tid hanya perubahan dalam pengertian bergeser dari sektor primer sektor sekunder dan tersier akan tetapi juga perubahan pada p maupun kebiasan kegiatan ekonomi yang dilakukan masyara dengan menggunakan teknologi untuk peningkatan produktivita

Jika melihat perkembangan ekonomi wilayah, termas Gorontalo hampir dipastikan mengalami pergeseran. T pertanyaannya, bagaimana pola perubahan struktur yang terj dan seberapa besar perubahannya yang berdampak pada dinam perekonomian daerah?. Kegiatan perekonomian Gorontalo ma didominasi pada sektor pertanian (primer), sehingga ma tertinggal diberbagai bidang pembangunan, walau tak da dinafikkan bahwa Gorontalo sangat beda dengan provinsi lainn karena baru berumur 13 tahun. Keberadaan Provinsi Goront hampir bersamaan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Berang dari keadaan tersebut, tulisan ini mencoba melihat pola pergese maupun nilai pergeseran itu sendiri selama 10 tahun pelaksana

otonomi daerah. Sekaligus sebagai evaluasi perjalanan perekonomin Gorontalo selama berpisah dari Sulawesi Utara.

1.2. Konsep Pergeseran Sektor

Pada mulanya upaya pembangunan diidentikkan dengan usaha meningkatkan pendapatan perkapita (pertumbuhan ekonomi). Dengan asumsi bahwa meningkatnya pendapatan perkapita masalah-masalah pengangguran, kemiskinan dan ketimpangan pendapatan dapat terpecahkan melalui dampak *trickle down effect*. Namun pada perkembangannya paradigma pembangunan yang demikian bukan jalan satu-satunya, karena itu mulai muncul pemikiran baru, dimana pembangunan ekonomi tidak identik dengan pertumbuhan *(growth)*. Mengandalkan pertumbuhan semata justru menyisakan masalah disparitas yang berpotensi memiliki kerawanan sosial politik.

Paradigma pembangunan terus mengalami evolusi mulai muncul strategi lain, seperti strategi pertumbuhan dengan pemerataan distribusi pendapatan, kebutuhan pokok, pembangunan mandiri, pembangunan berkelanjutan dan strategi berdimensi etnik. Disamping itu juga perlunya membuka kesempatan kerja, dan memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Dalam pandangan Kuncoro (2006:17), proses pembangunan menghendaki adanya pertumbuhan ekonomi diikuti dengan perubahan *(growth plus change)* dalam hal; 1) perubahan struktur ekonomi dari pertanian ke industri atau jasa, 2) perubahan kelembagaan, baik lewat regulasi maupun reformasi kelembagaan itu sendiri.

Uraian itu sejalan dengan prinsip dasar ekonomi pembangunan bahwa pertumbuhan ekonomi secara intrinsik terkait dengan perubahan dalam struktur produksi. Menurut pandangan ini, industrialisasi adalah pengemudi perubahan teknis,

dan meningkatkan produktivitas secara keseluruhan terutama hasi dari realokasi tenaga kerja dari produktivitas yang rendah sampa produktivitas yang tinggi.

Perubahan struktur (pergeseran sektoral) mengandun makna terjadinya transformasi, bukan hanya dalam bentuk fisi atau tetapi juga berkaitan dengan kebiasaan atau car memperlakukan kegiatan produksi ekonomi. Istilah "struktur" da "perubahan struktural" telah menjadi banyak digunakan dala penelitian ekonomi, meskipun dengan makna dan interpretasi yar berbeda. Dalam ekonomi pembangunan dan sejarah ekonom perubahan struktural umumnya dipahami sebagai pengatura yang berbeda aktivitas produktif dalam perekonomian da distribusi yang berbeda faktor produktif di antara berbagai sekt ekonomi, berbagai pekerjaan, wilayah geografis, jenis produ (Machlup, 1991: 76, dalam Silva dan Teixeira, 2008:275).

Berdasarkan beberapa uraian di atas, pembangun ekonomi mengandung arti luas dan mencakup perubahan pada ta susunan ekonomi masyarakat secara menyeluruh. Menur Indiastuti (2003:3) pembangunan ekonomi mengacu pada sem perubahan dalam perekonomian termasuk perubahan dala struktur ekonomi yang menyertai perubahan output atau PDR Maka dari itu pembangunan merupakan proses transformasi ya ditandai oleh perubahan struktur yaitu perubahan pada landas kegiatan ekonomi maupun pada kerangka susunan ekono masyarakat yang bersangkutan.

Proses transformasi atau perubahan dalam struk perekonomian suatu negara yang bergeser dari yang sem didominasi oleh sektor primer, seperti pertanian, ke sektor-sek non primer, seperti industri, perdagangan dan jasa. Dengan ada perubahan struktur, atau pergeseran sektoral mengakibatk perubahan dalam struktur produksi melalui pergese

kesempatan kerja dan alokasi dana sekaligus memberikan nilai tambah kepada suatu komoditi.

Dalam proses pembangunan ekonomi yang berlangsung, transformasi struktural merupakan prasyarat dari peningkatan dan kesinambungan pertumbuhan dan penanggulangan kemiskinan, sekaligus pendukung bagi keberlanjutan pembangunan itu sendiri. Secara umum proses perubahan struktur perekonomian ditandai dengan: *1)* merosotnya pangsa sektor primer (pertanian), *2)* meningkatnya pangsa sektor sekunder (industri), dan *3)* pangsa sektor tersier (jasa) kurang lebih konstan, namun kontribusinya akan meningkat sejalan dengan pertumbuhan ekonomi. Untuk menganalisis perubahan struktur ekonomi teori utama yang biasa dijadikan rujukan, yaitu Chenery (teori transformasi struktural). Teori Chenery memfokuskan pada perubahan struktur dalam tahapan proses perubahan ekonomi di suatu negara yang mengalami transformasi dari pertanian tradisional ke sektor industri.

Analisis teori *Pattern of Development* yang dikemukakan oleh Chenery[1] berfokus pada perubahan struktur dalam tahapan proses perubahan ekonomi, industri dan struktur institusi perekonomian negara sedang berkembang, yang mengalami transformasi dari pertanian tradisi-onal beralih ke sektor industri sebagai mesin utama pertumbuhan ekonomi. Transformasi struktur produksi menunjukkan bahwa sejalan dengan peningkatan pendapatan per kapita, perekonomian suatu negara akan bergeser dari yang semula mengandalkan sektor pertanian mengalami penurunan, saat GNP/perkapita meningkat (Kuncoro, 2007:92).

---

[1] Secara umum proses perubahan struktur perekonomian ditandai dengan: *1)* merosotnya pangsa sektor primer (pertanian), *2)* meningkatnya pangsa sektor sekunder (industri), dan *3)* pangsa sektor tersier (jasa) kurang lebih konstan, namun kontribusinya akan meningkat sejalan dengan pertumbuhan ekonomi.

Proses transformasi ekonomi dibutuhkan dal pembangunan ekonomi bukan hanya di negara-negara indus akan tetapi juga dibutuhkan oleh negara berkembang. Menu Ilonet (2006:4), proses transformasi struktural ekonomi yang terj di negara berkembang juga dimaksudkan untuk mengura divergensi ekonomi, sebab negara yang masih mengandalk sektor primer umumnya terjadi ketimpangan antar wilayah. Dal proses pembangunan ekonomi pada mulanya didominasi o berbagai sektor kemudian terkonsentrasi secara dinamis pa sektor tertentu, ini merupakan indikasi bahwa terjadi pro transformasi yang dapat memberikan efek terjadinya penurur ketimpangan regional.

Sementara negara yang sudah maju meskipun sek industri, perdagangan dan jasa sudah modern, sektor primer tid ketinggalan karena produktivitas tenaga kerja disektor tersel cukup tinggi, inovasi dan penggunaan teknologi modern seba dampak dari proses transformasi struktural pada akhirr memperkecil ketimpangan, meskipun peranan sektor pertan makin kecil. Sekaitan dengan itu Caselli dan Coleman (2001:5 menyebutkan bahwa konvergensi ekonomi terjadi karena ada transformasi struktural.

Chenery dan Syrquin (1975:9-22) menunjukkan corak je perubahan yang berlaku dalam proses pembangunan nega negara berkembang. Perubahan tersebut dibedakan menjadi t golongan, yaitu: *1)* perubahan-perubahan dalam struktur ekono dipandang sebagai proses akumulasi, *2)* perubahan-perubah dalam struktur ekonomi yang dipandang sebagai proses alok sumber-sumber daya, *3)* perubahan-perubahan dalam struk ekonomi yang dipandang sebagai proses demografi dan distribu Kegiatan-kegiatan ekonomi yang termasuk sebagai pro akumulasi adalah pembentukan modal atau investasi, pendapa

pemerintah, dan kegiatan penyediaan pen-didikan kepada masyarakat. Tergolong sebagai alokasi sumber-sumber daya adalah struktur permintaan domestik, struktur produksi dan struktur perdagangan. Adapun yang tergolong dalam proses demografi dan distributif adalah alokasi tenaga kerja pada berbagai sektor, urbanisasi, tingkat kelahiran dan kematian serta distribusi pendapatan.

Sejalan dengan proses perubahan struktural pada tingkat tertentu permintaan konsumsi bahan pangan menurun, terutama dilihat dari permintaan domestik yang dikompensasikan terhadap permintaan barang-barang non pangan, peningkatan investasi, anggaran belanja pemerintah meningkat. Dalam konteks perdagangan internasional perubahan struktur ekonomi mengalami perubahan dalam kegiatan ekspor dan impor, dalam artian nilainya meningkat. Bersamaan pula dengan perubahan struktur tenaga kerja, melalui migrasi dari sektor pertanian menuju sektor industri.

Perubahan struktur ekonomi yang terjadi setidaknya dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu faktor yang didasarkan oleh sumbernya (permintaan agregat/AD dan penawaran agregat/AS), selain itu perubahan struktur ekonomi terjadi karena adanya intervensi pemerintah (Tambunan, 2001:26). Faktor dari sisi AD paling dominan mempengaruhi perubahan struktur yaitu permintaan domestik, sedangkan faktor yang menyebabkan perubahan struktur ekonomi dari sisi AS yaitu pergeseran keunggulan komparatif, perubahan teknologi, peningkatan SDM dan akumulasi modal. Selain itu, perubahan struktur ekonomi juga dipengaruhi oleh perubahan teknologi serta per-dagangan global, sementara faktor internal adalah inter-vensi yang dilakukan oleh pemerintah berupa kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah (Kuncoro, 2007:96).

Kebijakan dalam konteks penulisan ini adalah desentralisa fiskal, dimana daerah diberikan kewenangan untu mengoptimalkan penerimaan sendiri disertakan transfer[2] da pusat. Besarnya penerimaan akan mendorong pemerintah daer memiliki kelonggaran mendesain pengeluaran untu memaksimalkan pertumbuhan ekonomi, juga di dalamn menciptakan perubahan struktur ekonomi. Jangka pendek pali tidak akan menggeser peranan sektor yang lebih produktif deng adanya peningkatan penerimaan maupun peranan transfer da pusat. Secara empiris, peranan transfer (dana inpres) telah terbu mempengaruhi perubahan struktur ekonomi disetiap wilayah Indonesia (Azis, 1992).

Untuk menganalisis dan mengetahui pergeseran d peranan perekonomian di suatu daerah umumnya menggunak analisis *Shift–Share*. Namun penggunaan analisis *Shift-Share* unt melihat pergeseran sektor relatif memiliki kelemahan, maka unt keperluan tulisan ini menggunakan alat analisis yakni, *Structu Change Index* (SCI). Sebuah metode yang umum digunakan unt mengukur perubahan struktural dalam tingkat output (d pekerja) atau koefisien (komposisi) perubahan struktural.

SCI untuk output dapat didefinisikan sebagai seteng jumlah dari nilai absolut dari perbedaan nilai tambah share/sek dari waktu ke waktu. Formulasi rumus dari perhitungan ini seba berikut (Jenissen, 1998; Jarjoura, 2001; Dietrich, 2009).

$$SCI = \frac{1}{2} \sum [X_{i.t} - X_{i.t-1}] \qquad (1.2$$

Dimana $X_{i.t}$ mewakili setiap kontribusi *(share)* industri d total nilai kontribusi *(share)* masing-masing sektor pada waktu

[2] Transfer dimaksud, yaitu dana perimbangan meliputi dana bagi hasil pa dan bukan pajak, dana alokasi umum, dana alokasi khusus.

dan (t-1) menunjukkan share periode sebelumnya. Penggunaan nilai absolut memastikan bahwa positif dan negatif perubahan dalam saham industri tidak membatalkan satu sama lain ketika nilai dijumlahkan di industri. SCI dibatasi antara nol dan 100, dengan angka nol berarti tidak ada perubahan struktural, sementara 100 menunjukkan kebalikannya terjadi perubahan struktural secara lengkap (Janissen, *et. al.*, 1998:69).

1.3. Perkembangan Share Sektor dan Pergeseran Sektor Ekonomi di Gorontalo

Berdasarkan perkembangan perekonomian Gorontalo serta dinamika perekonomian daerah kabupaten/kota menunjukkan bahwa peranan sektor pertanian masih dominan, walau demikian setidaknya memberikan espektasi bahwa pola pergeseran sektor terjadi selama kurun waktu 10 tahun selama pelaksanaan otonomi daerah (desentralisasi fiskal).

Otonomi daerah dimana pemerintah daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengembangkan perekonomian, disertakan pula pembiayaan dari pusat. Asumsinya makin besar pembiayaan baik yang bersumber dari penerimaan sendiri maupun bantuan dari pusat, maka akan memberikan efek terhadap kinerja ekonomi di daerah. Kewenangan yang besar memberikan keleluasaan bagi daerah merencanakan prioritas pembiayaan pada sektor yang memberikan dampak besar bagi perkembangan ekonomi daerah3.

3 Lihat, Richard M. Bird, dan Vaillancourt Francois (penyunting), 2000. Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang, Jakarta, Gramedia Pusataka Utama. Hal. 4. Ada tiga variasi desentralisasi fiskal dalam kaitannya dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan yang dilakukan daerah. *Pertama,* desentralisasi berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat ke instansi vertikal di daerah atau ke pemerintah daerah. *Kedua,* delegasi berhubungan dengan suatu situasi, yaitu daerah

Atas dasar argumentasi tersebut diharapkan akan terja perubahan struktur ekonomi di daerah selama 10 tah pelaksanaan desentralisasi fiskal (mulai berlaku efektif 1 Janu 2001). Ini dilakukan untuk mengetahui kinerja perekonomia sekaligus melakukan evaluasi kritis pelaksanaan desentralis fiskal di wilayah Provinsi Gorontalo selama satu dekade.

Sebelum memberikan gambaran pola pergeseran, terleb dahulu diuraikan *share* per sektor terhadap pembentukan PD masing-masing kabupaten/kota yang dijadikan samp diantaranya Kabupaten Boalemo, Kabupaten Gorontalo dan K Gorontalo. Ketiga daerah ini dijadikan sampel karena pada aw pelaksanaan desentralisasi fiskal, baru daerah-daerah terse menjadi wilayah otonom sendiri.

Belakangan tahun 2004 terjadi tiga wilayah pemeka (Kabupaten Pohuwato dan Kabupaten Bone Bolango) dan 2 (Kabupaten Gorontalo Utara), sehingga total kabupaten/kota Gorontalo saat ini sebanyak enam. Kemungkinan muncul daerah baru akan bertambah seiring usulan calon Kabupa Panipi, Kabupaten Boliyohuto (Kabupaten Gorontalo/Boalem Kabupaten Gorontalo Barat (Kabupaten Pohuwato), dan Kabupa Bone Raya (Bone Bolango). Pemekaran wilayah tentu a memberikan efek, bisa bernilai positif atau malahan negatif4. A

bertindak sebagai perwakilan pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fu tertentu atas nama pemerintah. *Ketiga,* devolusi (pelimpahan) berhubun dengan suatu situasi yang bukan saja implementasi tetapi juga kewenan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan, berada di daerah.

4 Tujuan pemekaran daerah yakni untuk meningkatkan kesejahte masyarakat melalui: (i) peningkatan pelayanan kepada masyarakat; percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; (iii) percepatan pelaksa pembangunan perekonomian daerah; (iv) percepatan pengelolaan pot daerah; (v) peningkatan keamanan dan ketertiban; (vi) peningkatan hubun yang serasi antara pusat dan daerah.

kemungkinannya basis potensi ekonomi akan berubah dimasing-masing daerah, baik yang dimekarkan maupun daerah induk.

a. Kabupaten Boalemo

Share per sektor terhadap pembentukan PDRB Kabupaten Boalemo yang telah dipilih menjadi tiga sektor utama, diantaranya sektor primer, sektor sekunder dan sektor tersier dapat disimak pada tabel 1.1. berikut ini:

Tabel 1.1. Share Per Sektor Terhadap Pembentukan PDRB Kabupaten Boalemo, 2001 – 2010 (Persen)

Sektor	Tahun									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primer	38.50	39.09	41.67	41.58	41.90	41.24	41.70	42.37	41.78	41.73
Sekunder	19.42	19.48	16.35	14.44	13.69	13.37	13.57	14.14	14.70	14.93
Tersier	42.08	41.43	41.98	43.99	44.40	45.39	44.73	43.48	43.52	43.34
Total Share	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Sumber: Hasil Olahan

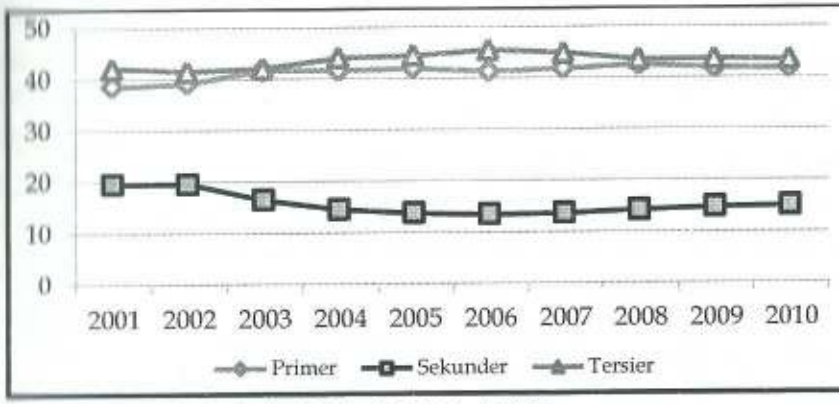
Selama 10 tahun peranan sektor primer dan tersier hampir seimbang, nampak stabil rata-rata di atas 40 persen. Bahkan jika dicermati prosentasenya, ada kecenderungan *share* sektor primer naik dan *share* sektor tersier cenderung melandai setelah tahun 2005 dan 2006, dan sektor sekunder malahan nampak terus menurun. Figurasi ini menjelaskan bahwa kondisi perekonomian Kabupaten Boalemo meskipun mengalami peningkatan akan tetapi kurang baik terhadap proses perubahan struktur, karena ketergantungan terhadap sektor yang kurang produktif masih sangat besar.

Apalagi nilai tambah sektor pertanian masih rendah, dampak luas ekonomi juga terbatas sehingga tingkat pendapatan masyarakat terutama yang bekerja di sektor pertanian kecil. Tantangannya bagi pemerintah daerah bagaimana menciptakan

keterkaitan antara kegiatan hulu dan hilir di sektor pertanian. Ji upaya tersebut tidak dilakukan dengan serius, daerah ini akan tet tertinggal dalam jangka panjang. Belum lagi lapangan kerja ak terbatas, pada akhirnya pengangguran terdidik terus ak melonjak, apalagi sektor pemerintah penerimaan pegawai mak terbatas. Swasta diharapkan dapat menjadi penyedia lapang kerja untuk mengatasi masalah ekonomi ini.

Bila dicermati garis *trend* sektor primer dan ters bersinggungan, kontribusinya beriringan. Keadaan kedua sekt tersebut dapat disimak pada ilustrasi gambar 1.1 berikut ini.

Gambar 1.1. Perkembangan Kontribusi Per Sektor Terhadap Perekonomian Kab. Boalemo, 2001 - 2010



Sumber: BPS Kab. Boalemo 2001 – 2010, Hasil Olahan.

Data dan ilustrasi gambar di atas memberikan inform bahwa Kabupaten Boalemo sangat mengandalkan sektor prim dalam kegiatan ekonomi. Lain halnya sektor sekunder, di dalam tercakup sektor industri manufaktur dan bangunan peranan relatif kecil. Dominannya sektor primer mengindikasikan bah pada sektor tersebut paling banyak menyerap tenaga kerja.

Gejala ini dapat dimaknai bahwa belum terjadi pergeseran struktur pekerjaan sektoral, karena jumlah penduduk yang bekerja di sektor pertanian secara absolut masih tinggi (meningkat) maka perekonomian belum dikatakan tinggal landas[5]. Wilayah ini masih mengandalkan sektor pertanian yang memiliki nilai tambah kecil, maka cenderung tidak berkembang dengan baik.

Jika dikaitkan dengan karakteristik transformasi struktural, dapat dipastikan bahwa ekonomi Kabupaten Boalemo belum beranjak dari "tempatnya" untuk menuju perubahan struktur ekonomi. Keterkaitan antar sektor ekonomi belum kuat, sektor sekunder belum menjadi kekuatan ekonomi untuk memberikan nilai tambah bagi sektor primer. Dengan kondisi sektor sekunder yang kurang berkembang, idealnya Kabupaten Boalemo memfokuskan kegiatan sektor pertanian mengarah pada kegiatan produksi yang memiliki nilai tambah[6].

Sementara pola pergeseran sektor Kabupaten Boalemo berdasarkan hasil perhitungan dengan menggunakan *Sectoral Change Index (SCI)* dapat disimak pada tabel berikut ini:

[5] Umumnya jika tenaga kerja sektor pertanian masih tinggi (bertambah) akumulasi pendapatan mereka cenderung menurun, dalam jangka panjang akan menghasilkan angka kemiskinan baru karena penghasilan yang didapatkan dari sektor pertanian kecil dan produktifitasnya makin menurun dibandingkan bekerja di sektor industri dan jasa karena nilai tambahnya relatif lebih besar.

[6] Menurut kamus bisnis, nilai tambah (*value added*) adalah kegiatan atau langkah-langkah dalam proses yang menambah atau mengubah suatu produk atau jasa. Nilai tambah (*value added*) adalah pertambahan nilai suatu komoditas karena mengalami proses pengolahan, pengangkutan ataupun penyimpanan dalam suatu produksi.

Tabel 1.2. Nilai Pergeseran Sektor, 2001/2000 – 2010/2009, (Perse

	Sectoral Change Index									
Sektor	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*201*
Primer	*-0.20*	*0.59*	*2.59*	*-0.10*	*0.33*	*-0.67*	*0.46*	*0.67*	*-0.60**	*-0.*
Sekunder	*-0.76*	*0.06*	*-3.14**	*-1.91*	*-0.75**	*-0.32*	*0.20*	*0.57*	*0.56*	*0.2*
Tersier	*0.96**	*-0.65**	*0.55*	*2.00**	*0.42*	*0.98**	*-0.66**	*-1.25**	*0.04*	*-0.*

Sumber: Hasil Olahan.

Hasil perhitungan SCI dapat diinterpretasikan dima angka bertanda negatif dan positif tidak membatalkan nilai sa sama lain dalam SCI. Sementara nilai bertanda star menunjukk bahwa sektor tersebut perubahannya setengah dari sektor-sek lainnya. Pada tahun 2001/2000, sektor tersier perubahannya seki 0,96 % atau setengahnya jumlah perubahan dari sektor primer d sekunder, demikian seterusnya.

Bila dicermati pola pergeseran sektor selama 10 tahun sek tersier cenderung dominan mengalami perubahan. walau di tahu tahun tertentu misalnya tahun 2003/2002, 2005/2004 d 2010/2009, dan tahun 2009/2008 pergeserannya bersifat ekstr karena nilai perubahan setengah dari nilai perubahan sektor-sek lain adalah sektor primer.

Meskipun jika dilihat dari nilai perubahan setiap tah selama 10 tahun relatif kecil mendekati angka nol, akan tetapi pe diingat bahwa tahun perubahan yang dianalisis bersifat jang pendek, yakni perubahan pergeseran sektor tahunan. Sementa mengukur perubahan struktur atau melihat pergeseran sek biasanya menggunakan waktu jangka panjang sehingga n perubahannya akan jauh lebih besar nilainya.

b. Kabupaten Gorontalo

Dari sembilan sektor perekonomian, kemudian dikelompokkan menjadi tiga sektor, yakni sektor primer, sekunder dan tersier. Berdasarkan pembagian kelompok sektor, selanjutnya menguraikan dalam bentuk tabulasi untuk mempermudah pembacaannya. Gambaran sumbangan persektor untuk Kabupaten Gorontalo juga dilakukan selama 10 tahun. Dalam kurun waktu tersebut, setidaknya Kabupaten Gorontalo sudah dimekarkan dua kali. Adapun *share* per sektor terhadap pembentukan PDRB Kabupaten Gorontalo dapat dilihat pada tabel 1.3. berikut ini:

Tabel 1.3. Share Per Sektor Terhadap Pembentukan PDRB Kabupaten Gorontalo, 2001 – 2010 (Persen)

Sektor	Tahun									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primer	32.10	32.13	30.62	29.28	29.64	29.45	29.41	27.99	30.68	32.33
Sekunder	16.42	15.77	14.74	13.90	12.70	12.97	13.27	13.69	13.33	12.60
Tersier	51.48	52.10	54.64	56.83	57.66	57.57	57.32	58.31	55.99	55.07
Total Share	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Sumber: Hasil Olahan

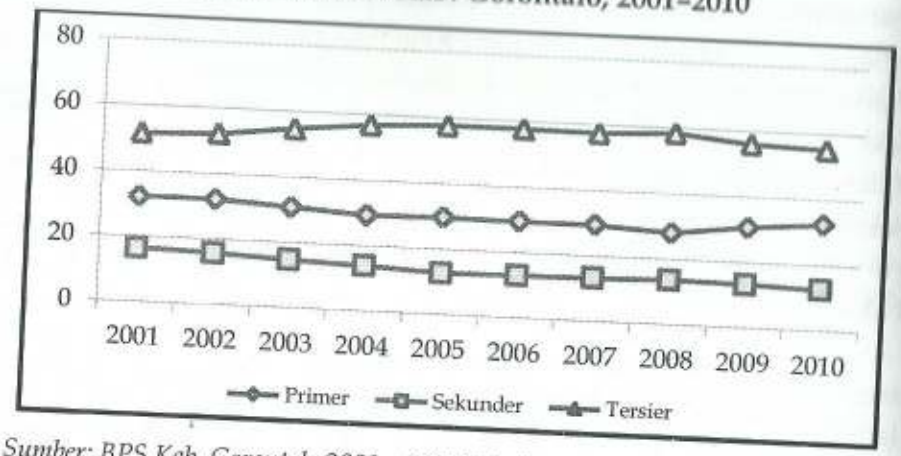
Kontribusi sektor tersier terhadap perekonomian Kabupaten Gorontalo rata-rata di atas 50%, diikuti oleh sektor primer. Tingginya sektor tersier menunjukkan bahwa kondisi perekonomian Kabupaten Gorontalo dari aspek perubahan struktur menunjukkan gejala yang baik. Kemungkinannya sektor dominan tersebut paling banyak menyerap tenaga kerja. Meski patut diakui bahwa Kabupaten Gorontalo merupakan wilayah penopang *hinterland* terhadap ibukota provinsi. Luapan kegiatan ekonomi Kota Gorontalo akan diterima oleh Kabupaten Gorontalo.

Tingginya sektor tersier berkontribusi karena pa
kalitasnya, wilayah ini sentra-sentra pertanian makin sem
sebagai efek pemekaran wilayah. Kegiatan pertanian yang dap
dianalkan berada di wilayah Boliyohuto dan sekitarnya. Keti
sektor yang dianalisis polanya tidak terkait satu sama lain, padah
dalam proses pembangunan sektor primer dan sekunder idealn
bersinggungan. Sektor sekunder berkembang sebagai *engine*
growth dan sektor primer sebagai penopang dan penyedia bah
baku industri.

Ketiga sektor yang dianalisis menunjukkan pola ga
trendnya terpisah satu sama lain, hanya saja keterpisahannya jel
lebih baik jika dalam perjalannya makin berjarak satu sama la
Tapi yang nampak sektor tersier cukup tinggi pertanda bahw
proses transformasi ekonomi yang terjadi di Kabupaten Goronta
mengalami loncatan, tidak berjalan secara alamiah seperti pola-p
transformasi struktural secara teoritis, dalam hal ini a
kemungkinan perubahan struktur bersifat semu yang terjadi
Kabupaten Gorontalo[7], idealnya peranan sector primer menur
seiring makin meningkatnya sector sekunder. Namun ini masal
mendasar perekonomian Gorontalo dimana sektor manufakt
masih sulit diharapkan berkontribusi maksimal, seperti terli
pada gambar 1.2 berikut ini:

[7] Menurut Anderson dan Pangestu (1995) transformasi ekonomi yang ter
bersifat semu, sebab penurunan peranan sektor pertanian tidak diimba
berkurangnya tenaga kerja di sektor pertanian sebagai akibat daya se
tenaga kerja diluar sektor pertanian rendah, maka makin berat beban y
ditanggung sektor pertanian sehingga produktif-itasnya makin rendah.

Gambar 1.2. Perkembangan Kontribusi Per Sektor Terhadap Perekonomian Kab. Gorontalo, 2001-2010



Sumber: BPS Kab. Gorontalo 2001 – 2010, Hasil Olahan.

Jika perubahan struktur bersifat semu, sebaiknya perencanaan pembangunan perlu dilakukan reformulasi ulang, dimana sektor-sektor basis perlu menjadi perhatian dan landasan perencanaan ekonomi. Menurut hemat saya, banyak daerah otonom saat ini tidak fokus arah pembangunannya, model pembangunan dan kebijakannya lebih banyak mengadopsi layaknya *copy – paste* dari daerah lain. Kendati kondisi daerah yang sangat berbeda, maka disitulah pentingnya kapasitas kepala daerah diperlukan. Kebijakan daerah lain yang sukses belum tentu tepat diaplikasikan di daerah lain, karena potensi dan karakteristik wilayah berbeda satu sama lain.

Sedangkan pola pergeseran sektor selama 10 tahun untuk ketiga sektor yang dihitung yaitu sektor primer, sektor sekunder dan sektor tersier, dapat dilihat pada tabel 1.4 berikut ini:

Tabel 1.4. Nilai Pergeseran Sektor, 2001/2000 – 2010/2009, (Perse

Sektor	Sectoral Change Index									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	201
Primer	1.12	0.03	-1.50	-1.35	0.36	-0.19	-0.04	-1.42	2.69	1.6
Sekunder	-0.88*	-0.65*	-1.03	-0.84	-1.20	0.28	0.29*	0.43	-0.36	-0
Tersier	-0.24	0.62	2.54*	2.19*	0.83*	-0.09*	-0.25	0.99*	-2.32*	-0.9

Sumber: Hasil Olahan

Hasil perhitungan SCI menunjukkan bahwa sektor ters mendominasi nilai perubahan sektor lebih dari separuh sekt sektor lainnya. Namun demikian tahun 2010/2009 pola pergeser sektor cenderung anomali karena nilai pergeseran sektor prim lebih dominan ketimbang dengan sektor sekunder dan tersier.

e. Kota Gorontalo

Sebagai wilayah perkotaan kontribusi sektor tersier pa akan menjadi dominan dalam perekonomian wilayah. Sela karena lahan pertanian makin sempit, kegiatan yang terkait deng sektor primer juga cenderung makin menurun. Dapat dipaha bahwa kegiatan perekonomian masyarakat perkotaan lebih bany terkait dengan sektor sekunder dan tersier, sebab hampir sem kegiatan pelayanan administrasi, pendidikan dan usaha-usaha ja terkonsentrasi di wilayah perkotaan.

Sekalipun sektor Industri di Kota Gorontalo belu berkembang, karena berbagai kendala seperti bahan baku kegiat industri masih sulit teridentifikasi jenis industri apa yang pali tepat dikembangkan?. Kekayaan sumber daya alam sebagai *leve* pertumbuhan ekonomi di wilayah penopang juga minim, kare itu Kota Gorontalo sangat bergantung pada sektor jasa-jasa. Sa satu diantaranya berpengaruh kuat adalah sektor pendidikan, o karena itu sektor pendidikan sebagai program unggulan sud

tepat. Pendidikan menjadi faktor penting mening-katkan sumber daya manusia8. Walaupun sektor ini dampaknya bersifat jangka panjang, dengan peningkatan kualitas SDM (pendidikan), kedepannya Gorontalo dapat menyediakan SDM yang memiliki keunggulan untuk bersaing di pasat tenaga kerja. SDM yang potensial dapat mengakumulasi sumber daya lainnya, sehingga akan mendorong pertumbuhan ekonomi, selanjutnya memiliki dampak kegiatan ekonomi lainnya.

Selanjutnya untuk melihat *share* per sektor terhadap pembentukan PDRB Kota Gorontalo dapat disimak pada tabel 1.5. berikut ini.

Tabel 1.5. Share Per Sektor Terhadap Pembentukan PDRB Kota Gorontalo, 2001 – 2010 (Persen)

Sektor	Tahun									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primer	7.92	7.40	7.26	6.99	6.86	6.51	6.09	5.86	5.67	5.50
Sekunder	20.25	20.40	20.63	20.03	20.53	20.14	19.34	18.90	18.72	18.65
Tersier	71.84	72.20	72.11	72.98	72.60	73.36	74.57	75.24	75.60	75.85
Total Share	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Sumber: Hasil Olahan

Tabel 1.5 di atas memberikan informasi bahwa rata-rata di atas 70% kontribusi sektor tersier, sementara sektor primer makin menurun. Data ini memperkuat asumsi teori perubahan struktur

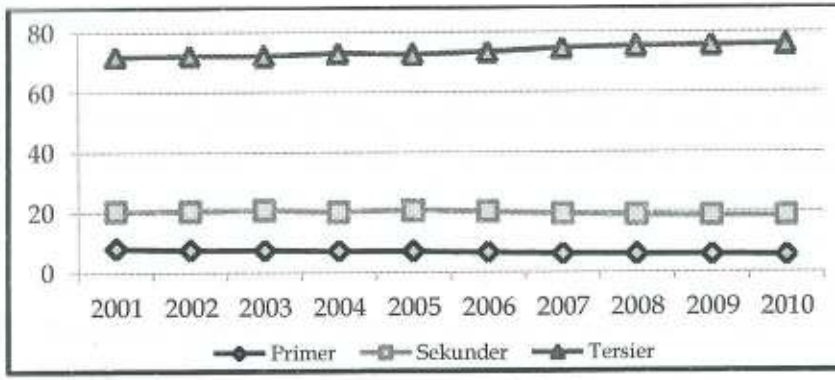
[8] Frederick Harris Harbison dan Charles Andrew Myers (1965), dalam tulisannya "Education, Manpower, and Economic Growth", sumber daya manusia merupakan kapital dasar kekayaan suatu bangsa. Modal fisik dan sumber daya alam hanyalah faktor produksi yang pada dasarnya bersifat pasif, manusialah yang merupakan agen-agen aktif yang akan mengumpulkan modal.

atau transformasi struktural ekonomi, dimana peningkatan peran sektor sekunder dan tersier makin meningkat seiring deng menurunnya peranan sektor primer. Dengan demikian migr tenaga kerja pada sektor tersier juga meningkat.

Dominannya sektor tersier dalam pembentuk perekonomian di Kota Gorontalo memperlihatkan 'gap' ya mencolok antar ketiga sektor, bahkan terlihat sektor tersier ter naik sementara sektor sekunder dan primer kelihatan menur trendnya. Jika sektor primer menurun sangat logis karena wilay perkotaan lahan kegiatan pertanian makin menyusut, sebagi besar beralih fungsi untuk perumahan dan perkantoran.

Sementara sektor sekunder sejatinya seiring dengan sek tersier (jasa), sebagai karakterisktik kota. Namun demikian b dimaknai gambaran itu bahwa sektor industri manufaktur seba mesin penggerak sektor sekunder memang masih terbatas, bahk cenderung tertinggal. Garis trend perubahan dapat disimak pa gambar 1.3 berikut ini:

Gambar 1.3. Perkembangan Kontribusi Per Sektor Terhadap Perekonomian Kota Gorontalo, 2001 – 2010



Sumber: BPS Kota Gorontalo 2001 – 2010, Hasil Olahan

Jika dilakukan pencermatan di Kota Gorontalo boleh dikata gejala faktor universal terjadinya transformasi struktur ekonomi, dengan bergesernya kegiatan yang tadinya masuk dalam sektor pertanian ke sektor jasa, tapi idealnya industri manufaktur juga meningkat. Melihat perkembangan industri manufaktur di Indonesia masih sangat timpang, terkonsentrasi di Jawa. Sementara di Kawasan Timur Indonesia, terutama di Gorontalo industri manufaktur masih sangat minim. Karena itu pergeseran struktur tenaga kerja di Gorontalo dari pertanian loncat ke sektor jasa.

Sedangkan pergeseran sektor selama 10 tahun (2001 - 2010) untuk Kota Gorontalo dapat pada tabel 1.6 berikut ini:

Tabel 1.6. Nilai Pergeseran Sektor, 2001/2000 - 2010/2009 (Persen)

Sektor	Sectoral Change Index									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primer	0.59	-0.51	-0.14	-0.27	-0.13	-0.36		-0.23	-0.19	-0.17
Sekunder	0.48	0.15	0.24*	-0.60	0.50*	-0.40		-0.44		-0.07
Tersier		0.37*	-0.10	0.87*	-0.37	-0.75*	1.21*	0.67*	0.37*	0.24 *

Sumber: Hasil Olahan

Berdasarkan informasi Tabel 1.6 menunjukkan bahwa sektor tersier nilai pergeserannya cukup dominan, atau hampir setiap tahun separuh (setengah) nilai pergeseran sektor tersier lebih besar dari nilai pergeseran sektor primer dan sektor sekunder. Bahkan terlihat bahwa nilai peregseran sektor primer cenderung makin menurun setiap periodik.

Pola perubahan seperti ini secara ideal diharapkan karena menunjukkan proses terjadinya perubahan struktur ekonomi. Nilai tambah kegiatan ekonomi maupun produktivitas tenaga kerja makin tinggi bila dibandingkan dengan kegiatan ekonomi yang didominasi sektor primer. Sektor non primer dapat mengolah

berbagai produk (diversifikasi), dan menambah perlakuan ba terhadap satu komoditi sehingga menciptakan mata rantai kegiata ekonomi yang panjang. Pada akhirnya menciptakan lapangan kerj produktivitas ekonomi masyarakat seiring meningkatnya tingk kesejahteraan mereka.

1.4. Kesimpulan

Berdasarkan pada hasil perhitungan SCI sebagaima diuraikan di atas maka dapat disimpulkan beberapa h diantaranya:

1. Kabupaten Boalemo sektor primer dan tersier cenderu seimbang memberikan kontribusi perekonomian. Meskip demikian pola pergeseran sektor menunjukkan indik bahwa sektor tersier relatif lebih tinggi nilai perubahann Sehingga dengan demikian daerah tersebut juga mengar pada proses terjadinya perubahan struktur ekonomi. Deng sendirinya dibutuhkan usaha serius dari pemerintah daer mendorong proses terjadinya perubahan struktur, sekalip tidak meninggalkan sama sekali sektor pertanian nam diperlukan hasil olahan produk pertanian sehingga memil keterkaitan dengan sektor sekunder.
2. Kabupaten Gorontalo dimana sektor tersier merupak kontributor utama perekonomian, meski statusnya seba kabupaten namun wilayah ini merupakan wilayah penopa ibukota provinsi. Nilai pergeseran sektor kecenderungan juga lebih kuat pada sektor tersier.
3. Kota Gorontalo menunjukkan karakter sebagai wila perkotaan kegiatan perekonomiannya didominasi sek tersier, demikian juga nilai pergeseran sektor selama 10 ta terakhir setengahnya nilai perubahan dipacu oleh sek primer (jasa-jasa).

Bab
Pola Ketimpangan Antar Kabupaten Kota di Gorontal

2.1. Pendahuluan

Pilihan strategi pembangunan yang dijalankan pada ma lalu yang menekankan pada efisiensi, dengan asumsi akan terja efek penetesan kebawah justru tidak berjalan efektif. Pilih strategi pembangunan yang cenderung mengabaikan *equ* menciptakan disparitas wilayah maupun distribusi pendapata Butuh waktu yang panjang untuk menghilangkan disparitas, sela itu memerlukan kebijakan affirmatif yang tepat untuk mendoron pusat-pusat kegiatan ekonomi baru untuk menciptak keseimbangan.

Sebagai daerah pemekaran, Gorontalo juga cenderu mengalami kondisi yang sama, terjadi disparitas. Salah sa kebijakan yang dianggap sebagai solusi untuk mengura disparitas (ketimpangan) yaitu meningkatkan pengeluar pemerintah, serta memperbesar transfer ke daerah. Mekanis transfer yang dijalankan lewat pelaksanaan otonomi daerah, kare daerah akan diberikan keleluasaan untuk mendorong kegiat ekonomi. Disamping itu, mekanisme transfer yang dijalank bertujuan untuk mengurangi disparitas vertikal dan horizon terutama dari sisi fiskal.

Berangkat dari kebijakan tersebut maka tulisan ini menco melihat bagaimana kondisi perekonomian kabupaten/kota Gorontalo selama pelaksanaan otonomi daerah. Pada aw pelaksanaan otonomi daerah, kabupaten/kota yang ada Gorontalo baru ada tiga daerah otonom. Oleh karena

kabupaten/kota yang dibahas dan dianalisis masih terbatas pada tiga daerah. Meskipun demikian diasumsikan bahwa ketiga daerah tersebut memiliki karakteristik yang berbeda satu sama lain, dan daerah induk sebelum pemekaran dianggap merepresentasikan keadaan daerah yang belum dimasukkan sebagai unit analisis.

2.2. Ketimpangan Antar Daerah

Pembangunan ekonomi pada esensinya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, untuk mencapai kondisi itu maka diperlukan pertumbuhan ekonomi. Akan tetapi dalam proses pembangunan, pertumbuhan ekonomi bukan satu-satunya tujuan utama, juga perlu mempertimbangkan persoalan distribusi pendapatan, sebab negara yang semata-mata hanya menekankan pada pertumbuhan ekonomi, tanpa memikirkan pendistribusian pendapatan tersebut, akan memunculkan ketimpangan-ketimpangan. Menurut Kuncoro (2004:127) tolok ukur keberhasilan pembangunan dapat dilihat dari partumbuh-an ekonomi, struktur ekonomi dan semakin kecilnya ketim-pangan pendapatan antar penduduk, antar daerah dan antar sektor.

Konsep ekonomi wilayah menjelaskan kesenjangan pendapatan dapat terjadi jika suatu wilayah berkembang mempunyai struktur ekonomi yang memungkinkan terjadinya *backwash effect* atau *polarization effect* terhadap faktor-faktor ekonomi dari wilayah-wilayah yang kurang berkembang, sehingga berdampak terhadap keterlambatan pertumbuhan ekonomi.

Untuk mengatasi ketimpangan yang terjadi antara wilayah lebih berkembang dan wilayah kurang berkembang maka diperlukan kebijakan pengembangan wilayah. Kebijakan itu salah satu diantaranya mendorong pengembangan daerah melalui desentralisasi fiskal dan memberikan keleluasaan bagi daerah

untuk mengembangkan dirinya sesuai potensi, kebutuhan da preferensi masyara-katnya.

Tapi dalam prakteknya ketimpangan masih tetap ada, ba di negara maju maupun negara berkembang dengan asumsi bahw masing-masing negara ketimpangan yang terjadi bervariasi. Dala konteks regional, ketimpangan antar daerah tidak dapat dihinda akibat tidak terjadinya *trickle down effect* dari output secara nasion terhadap masyarakat secara keseluruhan9.

Menurut Ikhsan (2008) ada beberapa faktor pendoron memburuknya distribusi pendapatan, 1) Hampir seluru komponen pengeluaran pemerintah cenderung pemburuk distribusi pendapatan, subsidi BBM misalnya sangat regre khususnya solar yang langsung digunakan oleh rumah tang Indonesia. 2) Terjadinya ketimpangan dalam hal kepemilikan ass khususnya tanah, akibatnya subsidi pemerintah yang mempuny kaitan dengan kepemilikan tanah akan cenderung memperbur distribusi pendapatan. 3) Pertumbuhan ekonomi yang cenderu kurang memihak pada keluarga miskin, di daerah perkota sebagian besar 40% masih mengalami partumbuhan riil ya negatif sementara di daerah pedesaan beberapa kelomp masyarakat yang berada di garis kemiskinan juga masih mengala pertumbuhan negatif. 4) Belum berfungsinya *equalization functi* fiskal seperti DAU yang diinginkan.

Namun demikian dalam perspektif tertentu seperti ya dikemukanan oleh Sjafrizal (2008:104) bahwa ketimpang

---

9 Strategi *trickle down effect* mengasumsikan perlunya memprioritask pertumbuhan ekonomi terlebih dahulu, baru kemudian dilakukan pemerata Kebijakan ini tidak efektif dan malahan gagal sama sekali, karena pemerintah saat ini mencoba menempuh kebijakan mengacu pada keseras dan keseimbangan antar pertumbuhan dan pemerataan atau *growth with equ Meksipun sebagian ekonom memandang kebijakan ini belum efektif, karena itu mur pemikiran baru equity with growth (dilakukan pemerataan sebelum mem pertumbuhan).*

pembangunan antar wilayah merupakan aspek yang umum terjadi dalam kegiatan ekonomi suatu daerah. Ketimpangan disebabkan oleh adanya perbedaan kondisi demografi yang terdapat pada masing-masing wilayah. Pandangan tersebut hampir sama yang dikemukakan oleh Shankar dan Shah (2008:143) bahwa ketimpangan antar daerah merupakan suatu perkembangan yang selalu ada dikebanyakan negara, terutama bagi negara dengan geografis dan wilayah yurisdiksi yang luas.

Hal ini memperjelas bahwa kesenjangan distribusi pendapatan antar wilayah merupakan suatu masalah universal, karena pada tingkat apapun kesenjangan selalu ada, dikarenakan oleh perbedaan potensi-potensi ekonomi yang dimiliki masing-masing wilayah. Meskipun demikian, ketimpangan wilayah dan distribusi pendapatan bersifat "alamiah" dan universal yang tidak dapat dihindari namun kondisi itu dapat dirubah melalui proses pembangunan. Kusnetz sudah dapat membuktikan hal itu, dalam analisis pola-pola pertumbuhan historis di negara-negara maju ditemukan bahwa pada tahap-tahap pertumbuhan awal distribusi pendapatan cenderung memburuk, namun dalam tahap-tahap berikutnya hal itu akan membaik (Kuncoro, 2004:129).

Para ekonom pada umumnya membedakan dua ukuran pokok distribusi pendapatan yang keduanya digunakan untuk tujuan analisis dan kuantitatif: *1)* distribusi pendapatan perseorangan atau distribusi ukuran pendapatan, ukuran ini secara langsung menghitung jumlah penghasilan yang diterima oleh setiap individu atau rumah tangga. *2)* distribusi pendapatan "fungsional" atau pangsa distribusi pendapatan per faktor produksi, ukuran ini berfokus pada bagian dari pendapatan nasional total yang diterima oleh masing-masing faktor produksi (Todaro dan Smith, 2006:234).

Sementara itu menurut Lessmann (2009:2477), unt mengukur ketimpangan antar daerah *(interregion)* dalam sua negara ada tiga jenis pengukuran, yaitu; *1)* Indikator ekonomi, ya umumnya menggunakan PDB, *2)* Tingkat teritorial, untuk nega negara Eropa umumnya menggunakan ukuran statistik u teritorial dan di luar Eropa menggunakan ukuran perbeda daerah, dan *3).* Pengukur-an konsentrasi yang biasan menggunakan koefisien variasi, koefisien gini dan koefisi *weighted-population.*

Kaitannya dengan pengukuran ketimpangan wilaya menurut Akita *et.al.* (2011) manakala hendak menguk ketimpangan maka ada tiga jenis model pengukuran yang berbe diantaranya; *1)* Kesenjangan daerah mengacu pada vari *unweighted* dalam pendapatan per kapita di sebuah daerah. Tipe membandingkan daerah dalam hal pendapatan per kapita, d mengabaikan ukuran populasinya. *2)* Williamson (19 memperkenalkan suatu WCV. Williamson WCV adalah contoh d jenis kedua ketidakse-taraan (ketimpangan) regional. dan Ketidak-setaraan daerah menggunakan individu sebagai u analisis dan memperkirakan kontribusi variasi dalam pendapat per kapita antar daerah, atau antara daerah perkotaan d pedesaan, untuk variasi pendapatan di semua individu. mempertimbangkan dalam wilayah ketidaksetaraan interperso serta ketidaksetaraan antara-daerah.

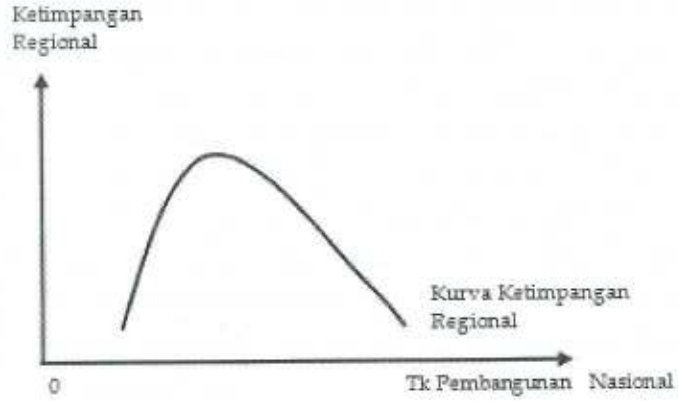
Analisis mengenai ketimpangan wilayah pada mulan menggunakan hipotesis neo-klasik (Kusnetz) sebagai dasar teori Menurut hipotesis neo-klasik pada per-mulaan pros pembangunan suatu negara, ketimpangan pembangunan an wilayah cenderung meningkat atau tidak merata. Proses ini ak terjadi sampai ketimpangan tersebut mencapai ti puncak/melebar *(divergence).* Bila proses pembangunan te

berlanjut maka berangsur-angsur ketimpangan pembangunan antar wilayah tersebut menurun *(convergence)* (Kuncoro, 2006:150), (Todaro dan Smith, 2006 : 253), (Sjafrizal, 2008:105).

Umumnya negara-negara berkembang ketimpangan pembangunan antar wilayah cenderung lebih tinggi, sementara negara-negara maju cenderung rendah, atau dapat digambarkan seperti huruf U terbalik *(reverse U-shape curve)*. Kurva U terbalik dapat diinterpretasikan sebagai relasi antara kesenjangan pendapatan dan tingkat pendapatan per kapita. Hasil ini diinterpretasikan sebagai evolusi dari distribusi pendapatan dalam proses transisi dari suatu ekonomi pedesaan *(rural)* ke suatu ekonomi perkotaan *(urban)* atau ekonomi industri.

Todaro dan Smith (2006:4) menyebutkan kurva Kusnetz dapat dihasilkan oleh proses pertumbuhan berkesinambungan yang berasal dari perluasan sektor modern, seiring dengan perkembangan sebuah negara dari perekonomian tradisional ke perekonomian modern. Kurva Kusnetz bila diperhatikan sebagian besar kurva ini menceng ke kanan, artinya ketidakmerataan pendapatan menurun seiring dengan peningkatan GNP per kapita pada tahap pembangunan, adapun kurva Kusnetz terlihat pada Gambar 2.1. dibawah ini:

Gambar 2.1. Kurva Kusnetz



Sumber: Todaro dan Smith, 2006:254

2.3. Ketimpangan Antar Wilayah Masalah Universal

Pemerintah Indonesia saat ini memiliki visi pembangunan agar ekonomi tumbuh setinggi-tingginya *(pro growth)*, pada saat yang bersamaan pertumbuhan ekonomi menciptakan lapangan kerja yang luas *(pro job)* dengan sendirinya akan mendorong penurunan angka kemiskinan *(pro poor)*[10]. Akan tetapi dalam konteks pelaksanaan pembangunan seringkali yang ditonjolkan masalah pertumbuhan ekonomi semata.

Semestinya persoalan distribusi pendapatan juga harus menjadi fokus perhatian, jika tidak akan melahirkan ketimpangan sebab kondisi ini pernah dialami oleh Indonesia pada masa lalu. Paradigma pembangunan lebih berorientasi pada efisiensi ekonomi (pertumbuhan) akibatnya ketimpangan distribusi pendapatan begitu mencolok, demikian juga antar kawasan Jawa dan luar Jawa atau KTI dan KBI. Meskipun diakui menurut Sjafrizal (2008) bahwa

[10] Pemerintahan SBY menetapkan triple track strategy, yaitu strategi pro-growth, pro-job, pro-poor.

masalah ketimpangan merupakan masalah universal yang dialami oleh semua negara/wilayah.

Untuk mengatasi masalah ketimpangan ada banyak kebijakan afirmasi yang dapat dijalankan oleh pemerintah, maupun inisiatif masyarakat itu sendiri. Sejalan dengan impelementasi desentralisasi fiskal diyakini salah satu solusi untuk mengurangi ketimpangan antardaerah. Prinsip dasar dari desentralisasi fiskal yaitu terjadinya proses *intergovernmental fiscal transfer* yang merupakan bagian dari pengeluaran pemerintah. Pengeluaran pemerintah merupakan pengeluaran eksogen yang besarnya ditentukan oleh sejauhmana ketersediaan anggaran pemerintah yang diper-oleh dari pajak (*fiscal policy*).

Pengeluaran pemerintah biasanya ditujukan kepada upaya penyediaan infrastruktur berupa fasilitas umum, maupun berupa transfer langsung yang ditujukan untuk pemerataan pendapatan dan mengatasi masalah kemiskinan. Dalam konteks desentralisasi pengeluaran pemerintah untuk meminimumkan ketimpangan fiskal antar daerah.

Secara teoritis Bonet (2006) menjelaskan kaitan antara desentralisasi fiskal dan ketimpangan regional, menurutnya bahwa ada dua mekanisme desentralisasi fiskal, yaitu desentralisasi fiskal secara murni dan desentralisasi fiskal tidak murni. Sistem desentralisasi fiskal secara murni yaitu pemerintah daerah diberi kewenangan untuk menarik pajak dan mengatur sendiri pengeluarannya tanpa ada bantuan atau transfer dari pemerintah pusat. Penerimaan dan pengeluaran ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayah yurisdiksi pemerintah daerah bersangkutan dengan tidak memperhatikan kondisi kesejahteraan di wilayah lain.

Sementara sistem desentralisasi fiskal tidak murni, dimana pemerintah pusat menghimpun penerimaan dan kemudian

melakukan transfer ke daerah, sedangkan pemerintah daerah bertanggung-jawab atas alokasi dana transfer dari pemerintah pusat. Besaran transfer yang diberikan pemerintah pusat didasarkan atas berbagai kriteria termasuk bertujuan untuk memperkecil ketimpangan antar daerah dalam rangka menciptakan pemerataan horizontal.

Menurut pandangan konvensional menyatakan bahwa desentralisasi fiskal meningkatkan kesenjangan regional karena tekanan dari pemerintah pusat untuk redistribusi pendapatan antar daerah menjadi lebih rendah setelah desentralisasi fiskal. Namun banyak hasil studi empiris menunjukkan hasil yang berbeda, relasi antara desentra-lisasi fiskal dan ketimpangan bersifat negatif dimana adanya desentralisasi fiskal akan mengoreksi ketimpangan yang terjadi seperti yang dilakukan oleh Akai dan Sakata (2004) di USA, Widhiyanto (2008) di Indonesia, Lessmann (2009) di OECD, dan Rodríguez-Pose & Ezcurra (2010) tujuh negara berpenghasilan tinggi.

Berdasarkan uraian teoritis dan bukti empiris, maka tulisan ini hendak melihat gambaran bagaimana pola ketimpangan antar daerah di Gorontalo selama pelaksanaan desentralisasi fiskal. Gorontalo yang berdiri hampir bersamaan dengan pelaksanaan desentralisasi, maka tulisan ini pula mencoba melakukan evaluasi secara kuantitatif dengan menggunakan pengukuran (*measurement*) yang lazim digunakan untuk mengukur ketimpangan.

Meskipun tidak dilakukan analisis secara ekonometrik dalam upaya mengukur (estimasi) apakah variabel desentralisasi fiskal mempengaruhi secara langsung atau lewat mekanisme lain yang diangap relevan mempengaruhinya. Namun dengan menggunakan alat pengukuran setidaknya tergambar pola-pola ketimpangan antar daerah dalam kurun waktu pelaksanaan desentralisasi fiskal.

2.4. Model Pengukuran Ketimpangan Wilayah

Para ekonom pada umumnya membedakan dua ukuran pokok distribusi pendapatan, yang keduanya digunakan untuk tujuan analisis dan kuantitatif: *1)* distribusi pendapatan perseorangan atau distribusi ukuran pendapatan, ukuran ini secara langsung menghitung jumlah penghasilan yang diterima oleh setiap individu atau rumah tangga. *2)* distribusi pendapatan "fungsional" atau pangsa distribusi pendapatan per faktor produksi, ukuran ini berfokus pada bagian dari pendapatan nasional total yang diterima oleh masing-masing faktor produksi (Todaro dan Smith, 2006).

Secara teknis perhitungan kuantitatif ketimpangan biasanya menggunakan tiga *measurement,* yakni Koefisien Variasi Williamson, *Theil Index* dan Koefisien Gini. Keunggulan koefisien variasi adalah mudah dan praktis untuk melihat disparitas antar daerah, adapun indeks *Cofficient Variation*, yaitu:

$$CV_w = \frac{1}{\bar{Y}} \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^{n} (y_i - y)^2 \left(\frac{P_i}{P}\right)}{y}} \qquad (2.1)$$

Dimana:

CV = Koefisien Variasi Williamson
P = Jumlah Penduduk Seluruh Daerah
Pi = Jumlah Penduduk Pada Daerah i
$\bar{Y}$ = PDRB Perkapita Rata-Rata Seluruh Daerah
Y_i = PDRB Perkapita Daerah i
n = Banyaknya Daerah

Indeks ini dapat dijelaskan pengertiannya, sukrip w pada dasarnya *coeffiecient of variation*. Bilai nilai indeks dimana VW mendekati 1 berarti sangat timpang dan bila VW mendekati nol (0) berarti sangat merata. *Theil Index* dalam penggunaan data sam dengan *Williamson Index*, yaitu menggunakan PDRB per kapi untuk setiap wilayah dan jumlah penduduk.

Theil Index relatif memiliki kelebihan dibandingkan deng *Williamson Index* karena dapat mengukur ketimpangan dala daerah dan antar daerah sekaligus, kemudian dapat menghitu kontribusi masing-masing daerah terhadap ketimpang pembangunan wilayah secara keseluruhan. Formulasi *Theil Ind* (Td) adalah sebagai berikut:

$$Td = \sum_{i=1}^{n} \sum_{j=1}^{n} \{y_{ij}/Y\} \log[\{y_{ij}/Y\}/\{n_{ij}/N\}] \qquad (2.2)$$

Dimana:

Td = Nilai Theil Index
y_{ij} = PDRB Perkapita Daerah i di Provinsi j
Y = Jumlah PDRB Perkapita Seluruh Daerah di Provinsi j
n_{ij} = Jumlah Populasi Daerah i di Provinsi j
N = Jumlah Populasi Seluruh Daerah

Sedangkan indeks gini rasio adalah yang paling seri digunakan sebagai indikator ketimpangan penda-patan. Indeks g rasio dirumuskan secara konvensional sebagai berikut:

$$G = \sum_{t-1}^{n-1} n_{t+1}\pi_t - \sum_{t-1}^{n-1} n_t \pi_{t=1} \qquad (2.3)$$

Dimana:

G = Nilai Gini Rasio
n_t = Pangsa Kumulatif Pendapatan
π_t = Pangsa Kumulatif Penduduk

Nilai dari Indeks Gini berkisar antara 0 sampai 1. Nilai 0 menunjukkan bahwa seluruh pendapatan terbagi merata untuk seluruh unit masyarakat, sedangkan nilai 1 berarti seluruh pendapatan hanya dimiliki oleh satu orang atau satu unit saja dari keseluruhan distribusi. Ketim-pangan yang rendah mempunyai nilai Indeks Gini sebesar 0,4 atau dibawahnya. Ketimpangan yang tinggi apabila mempunyai Indeks Gini di atas 0,4 dalam distribusinya.

Ketiga jenis pengukuran ketimpangan di atas selama ini yang banyak digunakan pada tingkat wilayah maupun nasional. Namun jenis pengukuran-pengukuran tersebut kurang cocok digunakan untuk keperluan data panel pada tingkat regional (kabupaten/kota). Ketimpangan antar kabupaten/kota di suatu provinsi sangat jarang dianalisis, padahal kecenderungannya dalam satu provinsi pembangunan seringkali lebih terkonsentrasi di satu titik tertentu. Kaitannya dengan itu penulisan ini menggunakan pengukuran ketimpangan pendapatan perkapita relatif (Bonet, 2006).

Qiao *et al.* (2002), ukuran ketimpangan ini didasarkan pada konsep dari PDB per kapita relatif. Keseimbangan sempurna atau kondisi ekuitas yang ideal, bilamana per kapita kabupaten/kota harus sama dengan rata-rata nasional/provinsi untuk semua daerah pada tahun tertentu. Pengukuran ini dapat digunakan secara fleksibel, polanya mirip dengan pengukuran ketimpangan tradisional lainnya *Theil Index* (Td), *Gini Coefficient* atau *Sigma Convergence*, formulasinya sebagai berikut:

$$Ineq_{it} = \left| \frac{PCGDP_{it}}{PCGDP} - 1 \right| \qquad (2.4)$$

Dimana:

$Ineq$ = Nilai ketimpangan relatif

$PCGDP_{it}$ = Pendapatan perkapita tingkat kabupaten/kota

$PCGDP$ = Pendapatan perkapita nasional/provinsi

i = Menunjukkan daerah (i = 1, 2, 3 ... 33) dan

t = Tahun analisis (t = 1990, 1991, 1992 ... 2000)

3.5. Hasil Pengukuran Ketimpangan

3.5.1. Kemampuan Perekonomian Gorontalo

Perkembangan perekonomian daerah (kabupaten/kot terefleksikan secara akumulatif dalam Produk Domestik Region Bruto (PDRB). Untuk menghitung PDRB ada tiga pendekat perhitungan yang digunakan, diantaranya; *1)* Pendekatan produk *2)* Pendekatan pengeluaran; dan *3)* Pendekatan pendapata Tulisan ini menggunakan pendekatan produksi menurut jen lapangan usaha yang dihitung dengan harga konstan tahun das 2000.

Selain itu, PDRB dapat pula mencerminkan kinerja ekono daerah, sehingga menjadi salah satu tolok ukur dan akumula kegiatan ekonomi daerah dalam satu tahun yang dijadikan sebag rujukan untuk melihat kapasitas fiskal suatu kabupaten/ko Asumsinya, semakin besar nilai PDRB kabupaten/kota semak besar potensi fiskal, hal ini akan berimplikasi pada besarn peluang untuk menggali potensi-potensi penerimaan daera sehingga daerah lebih leluasa memperbesar kemampuan fiskaln untuk membiayai pembangunan.

Selanjutnya, indikator yang dapat dijadikan rujukan unt menganalisis maju atau mundurnya suatu perekonomian daera baik antar sektor maupun antar daerah terlihat dari distribusi d pertumbuhan PDRB. Melihat perkembangan PDRB provinsi Sulawesi secara akumulatif, Provinsi Gorontalo relatif mas

tertinggal, sehingga berimplikasi pada kontribusi terhadap perekonomian regional.

Secara spasial selama lima tahun terakhir, kontribusi Gorontalo terhadap perekonomian kawasan Sulawesi sebesar 3,3 %. Sementara kontribusi Gorontalo terhadap pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB) hanya sebesar 0,2 %. Minimnya kontribusi Gorontalo terhadap pembentukan perekonomian regional dan nasional karena berbagai alasan, terutama karena masih rendahnya kapasitas perekonomian. Demikian juga halnya daerah ini masih baru dibandingkan dengan provinsi lainnya yang ada di Sulawesi.

Sementara kawasan Sulawesi berkontribusi terhadap pembentukan PDB rata-rata di atas 4,6 %. Sedangkan indikator perbandingan perkembangan distribusi PDRB yang merupakan cerminan tingkat pemerataan produksi dan keunggulan ekonomi daerah (provinsi) di kawasan Sulawesi menurut provinsi (lima provinsi), diantaranya Sulawesi Utara, Gorontalo, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Selatan (Sulawesi Barat masih bergabung) dapat dilihat pada tabel 2.1 di bawah ini.

Tabel 2.1 Perkembangan PDRB Provinsi di Sulawesi, 2001 – 2010 (Jutaan Rupiah)

Tahun	Sulut	Gorontalo	Sulteng	Sultra	Sulsel
2001	10,882,365	1,554,971	9,089,907	6,063,985	32,152,002
2002	11,244,562	1,655,327	9,600,363	6,468,061	33,463,735
2003	11,603,370	1,769,187	10,196,749	6,957,662	32,508,138
2004	12,097,301	1,891,763	10,925,465	7,480,180	37,075,422
2005	12,744,549	2,027,722	11,752,237	8,026,856	36,424,018
2006	13,473,114	2,175,815	12,671,550	8,643,330	38,866,563
2007	14,344,302	2,339,217	13,683,883	9,331,719	41,332,000
2008	15,902,073	2,520,673	14,746,021	10,010,600	44,549,000
2009	17,149,624	2,711,000	15,874,687	10,768,577	47,327,000
2010	18,371,201	2,917,000	17,090,834	11,651,000	51,197,000

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah

Pada tabel 2.1 menggambarkan perkembangan PDR provinsi di kawasan Sulawesi dengan harga konstan 2000 menur provinsi. Pada awal pelaksanaan desentralisasi fiskal, tahun 200 PDRB riil provinsi yang tertinggi di Sulawesi, yaitu Provin Sulawesi Selatan sebanyak Rp. 32,152 triliun, kemudian Provin Sulawesi Utara sebanyak Rp. 10,882 triliun dan yang terenda Provinsi Gorontalo sebanyak Rp. 1,554 triliun.

Selama 10 tahun pelaksanaan desentralisasi fiskal PDRB r provinsi terus mengalami peningkatan. Hal ini mencerminka bahwa terjadi kemajuan dari aktifitas ekonomi seluruh kawasa (setiap provinvi), ini akan menjadi potensi untuk mengoptimalka basis fiskal setiap daerah untuk pengelolaan keuangan daera sehingga akan mendorong kemampuan fiskal daerah.

Pada tahun 2010 PDRB riil provinsi yang tertinggi Sulawesi tidak mengalami perubahan tetap didominasi ol Provinsi Sulawesi Selatan sebanyak Rp. 51,197 triliun, disus Provinsi Sulawesi Utara sebanyak Rp. 18,371 trilinu dan ya terendah Provinsi Gorontalo sebanyak Rp. 2,917 triliun.

2.5.2. Pola Ketimpangan Antar Kabupaten/Kota di Gorontalo

Ketimpangan antar kabupaten/kota yang dianalisis dala tulisan ini hanya memasukkan tiga daerah, dengan das argumentasi pada awal pelaksanaan desentralisasi fiskal tah 2001, daerah otonom di Gorontalo baru ada tiga, yakni Kabupat Gorontalo, Kabupaten Boalemo dan Kota Gorontalo. Saat ini a enam kabupaten/kota, dan besar kemungkinan akan bertambah.

Secara internal di Provinsi Gorontalo dari hasil perhitung koefisien variasi menunjukkan bahwa ketimpangan an kabupaten/kota yang dianalisis cenderung tidak merata di a rata-rata nilai 0,5. Pertanda bahwa ketimpangan antar wilay cenderung tinggi, dengan arti kata tingkat ketimpangan an

kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo terbilang besar *(divergence)*. Perhatikan tabel 2.2 berikut ini.

Tabel 2.2 Nilai Ketimpangan Antar Kabupaten/Kota di Gorontalo

Tahun	RD Boalemo	RD Gorontalo	RD Kota Gorontalo
2001	0.69	0.83	0.47
2002	0.76	0.80	0.44
2003	0.78	0.78	0.44
2004	0.78	0.78	0.44
2005	0.65	0.77	0.58
2006	0.67	0.77	0.56
2007	0.73	0.71	0.57
2008	0.70	0.71	0.59
2009	0.70	0.70	0.60
2010	0.69	0.69	0.62

Sumber: Hasil Olahan, RD = Regional Disparities

Bila dicermati pola ketimpangan daerah yang dianalisis sejak pelaksanaan desentralisasi fiskal, dengan menggunakan indeks ketimpangan yang dikembangkan Qiao *et. al* (2002) memperlihatkan ketimpangan relatif tinggi di daerah rural (Kabupaten Boalemo dan Kabupaten Gorontalo). Lain halnya di Kota Gorontalo ketimpangan lebih rendah dari kedua daerah rural, tapi secara umum ketimpangan ketiga daerah yang dianalisis berfluktuasi.

Pada awal pelaksanaan desentralisasi fiskal nampak ketimpangan di Kabupaten Boalemo sedikit lebih rendah dibandingkan dengan tahun kedua pelaksanaan desentrali-sasi fiskal. Tahun berikutnya justru ketimpangan meng-alami kenaikan, hingga 10 tahun kemudian perkembangan perekonomian

Boalemo cenderung menurun ketimpangannya walaupun masi sangat tipis.

Sementara Kabupaten Gorontalo awal pelaksanaa desentralisasi fiskal, ketimpangannya cenderung tinggi namun ad trend penurunan ketimpangan selama 10 tahun pelaksanaa desentralisasi fiskal. Dapat dimaknai bahwa kinerja perekonomia Kabupaten Gorontalo relatif membaik, meski sebenarnya angk ketimpangan berdasarkan hasil perhitungan masih terlalu ting lebih dari 0,50 poin. Idealnya nilai ketimpangan mendekati angk nol yang dapat dikategorikan terjadi sitribusi pemerataan.

Kota Gorontalo nampak terlihat pola ketimpanganny terjadi trend perubahan, dan mengalami kenaikan selama 10 tahu pelaksanaan desentralisasi fiskal. Pada awal pelaksanaa desentralisasi fiskal, nampak tergambar pola ketimpanganny cenderung rendah, tapi selanjutnya mencerminkan po ketimpangan makin naik. Mengacu pada trend tersebut dap diartikan bahwa pelaksanaan desentralisasi fiskal memberik pengaruh terhadap pola (menurun) ketimpangan di Kabupat Boalemo dan Kota Gorontalo dan sebaliknya Kota Gorontalo.

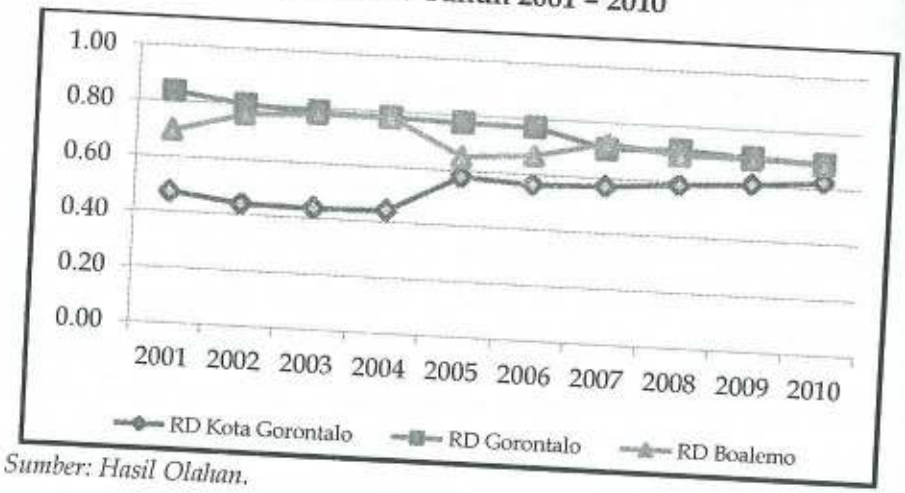
Kabupaten Gorontalo penurunannya cukup baik trendny hal ini sejalan dengan teori Kusnetz bahwa pada tahap awal-aw pertumbuhan distribusi pendapatan dan ketimpangan wilay cenderung memburuk selanjutnya akan membaik (Kuncoro, 200 Pola penurunan ketim-pangan di Kota Gorontalo juga menguatk teori tentang pengeluaran pemerintah (fungsi distributif), dima untuk mengatasi ketimpangan diperlukan transfer dan *governm spending* yang memadai untuk membiayai proyek-proyek daerah.

Selanjutnya, pada tahun 2005 ke tahun 2006 p ketimpangan masing-masing daerah berbeda, Kabupaten Boale ketimpangannya meningkat sebagai dampak dari adanya *sh*

ekonomi karena penaikan harga BBM. Kabupaten Gorontalo lebih stabil dengan kondisi perekonomian tahun tersebut, lain halnya Kota Gorontalo tidak berpengaruh signifikan adanya kenaikan harga BBM karena nilai ketimpangan menurun di tahun 2006 dibandingkan dengan tahun 2005, berbeda dengan pola ketimpangan di kedua daerah yang dianalisis perubahan pola ketimpangan pada tahun 2005 cenderung berpengaruh dari kebijakan pemerintah melakukan penyesuaian subsidi energi.

Kecilnya pengaruh kenaikan BBM di daerah perkotaan kemungkinan karena masyarakat perkotaan dalam jangka pendek bisa melakukan penyesuaian dengan cepat melakukan kompensasi dirinya untuk mendorong kon-sumsi pada level sebelum kenaikan harga BBM. Simak gambar 2.2 di bawah ini.

Gambar 2.2 Pola Ketimpangan Antar Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo Tahun 2001 – 2010



Sumber: Hasil Olahan.

Nampak perubahan ketimpangan lebih berfluktuatif di Boalemo, hal tersebut terindikasi bahwa perekonomian Kabupaten

Boalemo relatif sangat rentan terhadap terjadinya *shock* ekonor sekaligus menggambarkan kondisi sosial masyarakat cenderu tergantung pada kebijakan pemerintah. Afirmasi kebijak pemerintah tentunya diharapkan dapat dirasakan oleh masyarak secara langsung.

2.6. Kesimpulan

Ketimpangan antar wilayah merupakan masalah univers yang cenderung dialami oleh semua wilayah dimanapun. Nam pola ketimpangan dapat diatasi dengan berbagai cara, tergantu bagaimana kebijakan yang dikeluarkan pemerintah, terutama pa sisi pengeluaran. Seiring dengan itu, pelaksanaan desentralisa fiskal yang merupakan rangkaian dari sistem pengeluar pemerintah diyakini sebagai salah satu solusi untuk dap mengurai ketimpangan. Selama 10 tahun perjalanan otono daerah (desentralisasi fiskal) menunjukkan bahwa pelaksana desentralisasi relatif memiliki peran mengurangi ketimpang antar wilayah di Gorontalo. Kendati pola ketimpangan an kabupaten/Kota di Gorontalo masih termasuk kategori tinggi.

Bab
Peta Kapasitas Fisk
Daerah Otonom di Gorontal

3.1. Pendahuluan

Potensi maupun *resources* perekonomian antar daera sangat bervariasi, kecenderungan daerah yang memiliki kekaya sumber daya alam yang besar akan lebih cepat mengembangk dirinya, dibandingkan dengan wilayah yang minim sumber da alam. Perbedaan potensi juga akan berefek pada kemampuan fisk masing-masing daerah. Makin besar potensi ekonomi termas didalamnya pendapatan perkapita maka akan memperbes kemampuan masyarakat membayar kewajibannya, termas membayar pajak dan retribusi.

Banyak studi yang menunjukkan bahwa sebelu pelaksanaan desentralisasi fiskal, sangat terbatas kabupaten/ko yang memiliki kemampuan fiskal yang besar. Secara umu kapasitas fiskal kabupaten/kota masih sangat kecil, deng harapan pelaksanaan desentralisasi fiskal akan mendorong bany daerah kemampuan maupun kapasitas fiskal makin besar. Namu asumsi ini masih meleset, kecenderungan daerah otonom mas bergantung transfer cukup tinggi hal itu merupakan indik bahwa kapasitas fiskal daerah masih rendah.

Kondisi serupa dialami oleh kabupaten/kota yang ada Gorontalo. Polanya mirip dengan daerah lain, daerah otono (kabupaten/ kota) yang memiliki kapasitas fiskal yang bes terkonsentrasi di perkotaan. Dimana kegiatan ekonominya bany bertumpu pada sektor sekund, serta efektifitas pelayanan pub

karena dipandang bahwa pemerintah daerah lebih memahami kebutuhan masyarakatnya yang beragam[11].

Oleh karena itu Barzelay (1991) menyebutkan desentralisasi fiskal terkandung tiga misi utama, yaitu: *a)*. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, *b)*. Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat, *c)*. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan. Jika dicermati, selama pemerintahan Orde Baru ketiga misi ini tidak berjalan secara optimal.

Namun demikian pelaksanaan desentralisasi mulai berjalan efektif awal Januari 2001, terlihat efisiensi dan efektifitas penerimaan maupun pengeluaran daerah masih jauh dari ideal. Pembiayaan pengeluaran masih sangat bergantung dari pusat, peranan mekanisme transfer malahan cenderung meningkat dibandingkan dengan peranan Pendapatan Asli Daerah er dan tersier, dengan kata lain daerah tersebut sudah terjadi perubahan struktur ekonomi. Tulisan ini hendak meng-analisis kondisi fiskal kabupaten/kota di Gorontalo.

[11] Selanjutnya Musgrave (dikutip dalam Simanjuntak, 1999) menjelaskan Musgravian mendeteksi dua faktor yag dapat dijadikan acuan untuk menentukan apakah secara ekonomi suatu fungsi itu akan lebih baik dilaksanakan terpusat ataukah didesentralisasikan. *Pertama* berkaitan dengan faktor eksternalitas. Semakin rendah eksternalaitas dari pengadaan suatu barang publik maka semakin rendah pula insentif untuk dilakukannya sentralisasi, dan sebaliknya. Faktor yang *kedua* berkaitan dengan sensitifitas akan preferensi *(preference sensitiviness)*. Diyakini bahwa pada dasarnya pemerintahan ditingkat yang lebih rendah (dalam hal ini pemerintah daerah) akan lebih memahami keinginan dari masyarakat di daerahnya masing-masing. Berdasarkan kedua faktor ini, Musgravian menyimpulkan bahwa secara umum fungsi stabilisasi itu akan lebih baik jika ditangani oleh pusat, sementara fungsi alokasi dan distribusi akan lebih baik jika didesentralisasikan. Namun demikian, khususnya untuk fungsi distribusi, cukup besar peluang bahwa ini justru akan lebih baik jika ditangani pusat mengingat adanya unsur pemerataan *(equity)* yang harus dicapai

3.2. Desentralisasi Fiskal dan Keadaan Fiskal Daerah

Pelaksanaan desentralisasi fiskal pada esensiny memberikan diskresi bagi pemerintah daerah secara leluasa untu merancang dan mengelola penerimaan dan pengeluaran. Ad banyak alasan perlunya dilakukan desentralisasi diantarany efisiensi alokasi sumber daya (PAD)[12].

Dalam tiga tahun terakhir, anggaran Transfer ke daera yang dialokasikan dalam APBN relatif besar yakni mencapai rat rata sekitar 30 persen dari Belanja Negara (Nota Keuangan APBN 2013). Transfer ke Daerah tersebut terdiri dari Dana Perimbanga dan Dana Otonomi Khusus (Dana Otsus), serta Penyesuaian. Dan Perimbangan yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dan Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK dialokasikan kepada daerah dalam satu kesatuan sistem transf dana dari Pemerintah kepada Pemda guna menguran ketimpangan sumber pendanaan antara pusat dan daerah (*vertic imbalance*) dan mengurangi kesenjangan pendanaan urus pemerintahan antardaerah (*horizontal imbalance*). Sementara Dan Otsus dan Penyesuaian dialokasikan untuk mendanai pelaksana otonomi khusus di Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provin Papua Barat.

3.3. Pengukuran Kapasitas Fiskal

Untuk mengetahui *fiscal gap* ukuran umum yang bia digunakan, yaitu dengan membandingkan antara kebutuhan fisk

[12] Mahi (2005) menunjukkan bahwa selama tahun 2001 – 2003 peranan P terhadap pengeluaran rutin dan total pengeluaran APBD semakin menur Menurunnya peranan PAD terhadap pengeluaran rutin dan pengeluaran t dalam APBD mengindikasikan bahwa terjadi peningkatan peranan mekanis transfer dari pemerintah pusat melalui dana perimbangan. Dalam beber tahun berjalan desentralisasi fiskal, proporsi transfer dari pusat terha penerimaan daerah masih yang tertinggi dibandingkan dengan PAD.

(fiscal needs) dengan kapasitas fiskal *(fiscal capacity)*. Selain itu untuk mengurangi *fiscal gap* dan perbedaan kapasitas fiskal setiap daerah, pemerintah melalui Kementerian Keuangan merumuskan konsep dispartitas keuangan antar daerah dengan menggunakan koefisien variasi Williamson.

Penggunaan indeks dijadikan landasan untuk melalukan transfer ke daerah yang bertujuan untuk menciptakan pemerataan alokasi dana antar daerah, koefisien variasi dapat dijadikan parameter standar pengukuran tingkat pemerataan kemampuan keuangan antardaerah. Hal ini berarti bahwa semakin kecil angka indikator CV dan WI, maka tingkat variasi atau kesenjangan fiskal antardaerah semakin diperkecil dan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah akan semakin baik.

Selain menggunakan koefisien variasi sebagai dasar penentuan terutama untuk pengalokasian DAU juga dilakukan pengkuran indeks untuk melihat kemampuan keuangan masing-masing daerah, adapun formulasi kapasitas fiskal, yaitu:

$$KF = \frac{(PAD + DBH + DAU + PADL) - BP}{Jumlah\ Penduduk\ Miskin} \qquad (3.1)$$

Dimana:

KF = Kapasitas Fiskal
PAD = Pendapatan Asli Daerah
DBH = Dana Bagi Hasil
DAU = Dana Alokasi Umum
PADL = Pendapatan Asli daerah Lainnya
BP = Belanja Pegawai

3.4. Kapasitas Fiskal Kabupaten/Kota di Gorontalo

Salah satu tujuan pelaksanaan desentralisasi fiskal, yaitu mengurangi ketimpangan, baik ketimpangan antar pusat dan

daerah *(vertical imbalance)*, serta antar daerah itu sendiri *(horizont imbalance)*, sebab setiap daerah memiliki kemampuan dan kapasit ekonomi yang berbeda. Dalam rangka meningkatkan pemerataa alokasi dana antardaerah, dan mengatasi ketimpangan kemampua keuangan antardaerah, maka dilakukan *equalization transf* berdasarkan kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal daerah serta da alokasi dasar.

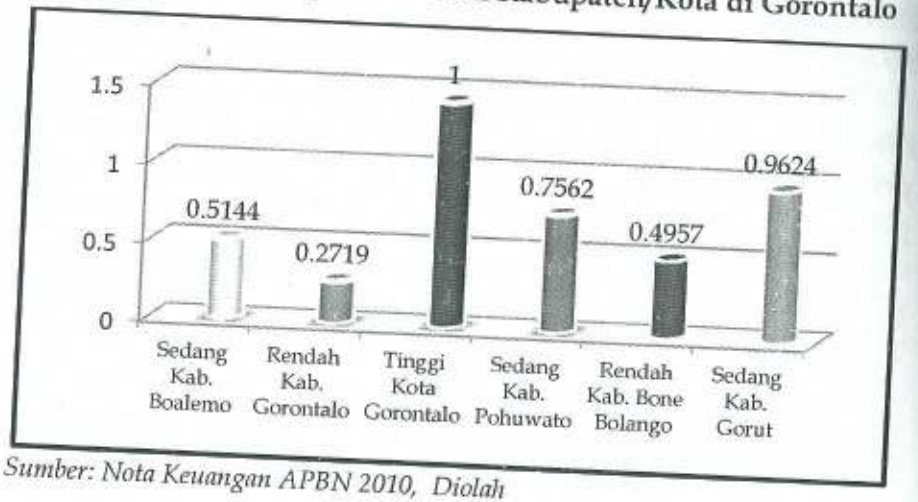
Kebutuhan fiskal tercermin dari variabel jumlah pendudu luas wilayah, indeks kemahalan konstruksi, indeks pembanguna manusia, dan PDRB per kapita, sedangkan kapasitas fiskal diwak oleh variabel PAD, DBH Pajak, dan DBH SDA tidak termasuk DB SDA Dana Reboisasi.

Setiap tahun Kementerian Keuangan menyusun kapasit fiskal daerah yang digunakan dasar untuk penyempurnaa perhitungan DAU. Apalagi hampir setiap tahun pula ad penambahan daerah otonom baru sehingga akan berdampa terhadap kapasitas fiskal daerah. Namun bila dicerma berdasarkan data Kementerian Negara Pembangunan Daera Tertinggal, 80 persen kabupaten baru hasil pemekaran dari tahu 1999 sampai dengan tahun 2008 termasuk kategori kabupat tertinggal. Sebagian besar merupakan daerah dengan kateg kapasitas fiskal rendah.

Hal ini berarti bahwa daerah-daerah tersebut mempuny kemampuan keuangan yang rendah dan merupakan indika bahwa daerah-daerah tersebut belum memiliki kemampua ekonomi dan keuangan yang memadai untuk melaksanaka fungsi-fungsi pemerintahannya. Dengan demikian, tuju pembentukan daerah otonom baru untuk meningkatka kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan efisiensi d efektivitas penyeleng-garaan pemerintahan, serta peningkat pelayanan kepada masyarakat masih menemui hambatan.

Kondisi ini tidak jauh berbeda di Gorontalo, kemampuan fiskal daerah otonom masih kurang memadai. Bahkan ada kecenderungan usaha untuk melakukan pemekaran wilayah, kendati daerah yang akan dimekarkan minim potensi, bahkan potensi daerah indukpun ikut tergerus. Pada akhirnya kemampuan fiskal daerah yang dimekarkan dan daerah induk cenderung kondisinya sama, kapasitas fiskalnya jadi lebih mengecil. Berikut peta kapasitas fiskal daerah di Gorontalo pada tahun 2010 dapat disimak pada gambar 3.1 berikut ini.

Gambar 3.1 Peta Kapasitas Fiskal Kabupaten/Kota di Gorontalo



Sumber: Nota Keuangan APBN 2010, Diolah

Gambar 3.1 menggambarkan peta kapasitas fiskal kabupaten/kota di Gorontalo untuk tahun 2010. Enam daerah otonom yang dianalisis, nampak bahwa kapasitas fiskal Kabupaten Boalemo, Kabupaten Pohuwato dan Kabupaten Gorontalo Utara kategorinya sedang, sedangkan Kabupaten Gorontalo dan Kabupaten Bone Bolango masuk kategori kapasitas rendah, hanya Kota Gorontalo berkategori tinggi. Wilayah yang memiliki

kapasitas fiskal rendah maupun sedang belum dap memaksimalkan potensi fiskal di daerahnya.

Pembiayaan APBD ketergantungannya terhadap transf dari pusat masih sangat tinggi, hal itu dibuktikan proporsi tot Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Boalemo terhadap tot penerimaan dalam APBD 2010 hanya sebesar 4,74%, Kabupate Gorontalo proporsi PAD terhadap total penerimaanya sebes 5,83%, Kabupaten Pohuwato proporsi PAD terhadap tot penerimaanya sebesar 3,76%, Kabupaten Bone Bolango propor PAD terhadap total penerimaanya sebesar 4,12% dan Kabupate Gorontalo Utara sebesar 2,29%. Sedangkan Kota Gorontalo rela lebih baik proporsi PAD terhadap total penerimaan sebesar 13,57%

Namun kondisi ini tidak hanya dialami oleh daerah otono di Gorontalo, hampir semua kabupaten/kota di Indonesia propor PAD terhadap total penerimaannya masih sangat timpang. Han sedikit daerah proporsi PAD-nya di atas 30% pada tahun fisk 2010, yakni Jakarta, Badung Bali (72,15%), Surabaya Jawa Tim (31,93%), Samarinda Katim (31,64%), Halmahera Barat Malu Utara (35,93%) dan Karimun Kepulauan Riau (53,56%).

Dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah, PA merupakan alat indikator yang paling strategis untuk melihat pe kemampuan untuk membiayai pembangunannya, sekalig gambaran awal melihat kemandirian suatu daerah. Dari keemp komponen PAD, pajak daerah dan retribusi daerah diharapk memiliki peranan yang maksimal.

Kelihatannya kedua sumber pendapatan tersebut ju merupakan andalan bagi kabupaten/kota yang ada di Provi Gorontalo. Hanya saja belum dapat dioptimalkan karena ba pajak dan retribusi daerah juga masih minim, hal itu merupak kendala yang serius bagi daerah otonom saat ini. Satu-satun jalan yang kerap dioptimalkan bagi daerah otonom di Goronta

berharap porsi transfer dari pusat setiap tahun meningkat, terutama lewat mekanisme Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

DAU digunakan untuk menutup celah/gap yang terjadi karena kebutuhan daerah melebihi dari potensi penerimaan daerah yang ada. DAU pada realitasnya sebagian besar digunakan oleh daerah untuk membiayai gaji pegawai, hanya sebagian kecil digunakan untuk membiayai belanja langsung. Sementara itu, DAK dimak-sudkan untuk membantu daerah tertentu dalam mendanai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masya-rakat dalam rangka mendorong percepatan pembangunan daerah dan pencapaian sasaran prioritas nasional.

Ketergantungan daerah otonom terhadap transfer, terutama lewat DAU dan DAK mengakibatkan terjadi lonjakan mekanisme transfer ke daerah. Peningkatan DAU juga dampak dari bertambahnya jumlah daerah otonom hampir setiap tahun, pada tahun 2001 jumlah kabupaten/kota sebanyak 336 daerah. Hingga pada tahun 2010 jumlah kabupaten/kota 519 atau bertambah sebanyak 183 selama 10 tahun, hal ini akan berdampak terhadap penambahan DAU yang akan ditransfer ke daerah. Pemekaran daerah berpengaruh terhadap fungsi pemerataan DAU yang belum optimal, mengingat peningkatan alokasi DAU akan tersebar secara proporsional kepada seluruh daerah di Indonesia.

Dampak pemekaran terhadap DAU dapat ditinjau dari dua perspektif, yaitu, (1) dampak terhadap DAU daerah induk yang berkurang secara proporsional berdasarkan jumlah penduduk, luas wilayah, dan belanja PNSD (netralitas fiskal), dan (2) dampak terhadap seluruh daerah karena porsi pembagian daerah pemekaran secara relatif mengurangi porsi daerah lainnya.

3.5. Kesimpulan

Kemampuan fiskal antar daerah di Gorontalo masi cenderung kecil, karena itu diperlukan upaya yang optimal bag pemerintah daerah melakukan kreasi meningkatkan kemampua fiskalnya. Kendati kenaikan PAD tetap terjadi, akan tetapi secar proprosional lebih cenderung menurun, yang diindikasikan bahw dana transfer makin naik. Maka dengan demikian ketergantunga transfer dari pusat masih sangat tinggi, terutama lewat mekanism DAU dan DAK. Sementara realitasnya DAU sebagian besa digunakan untuk membayar gaji pegawai.

Bab

Kemampuan dan Kinerja Keuanga Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontal

4.1. Pendahuluan

Kebijakan otonomi daerah yang telah berjalan 13 tahu terus mengalami perbaikan karena tak dapat dipungkiri dala perjalanannya masih terdapat celah yang kurang ideal. Payu hukum pelaksanaan otonomi daerah yang di dalamnya terka pengaturan politik dan demokrasi lokal, juga desain pelaksana kegiatan perekonomian dan keuangan daerah dianggap belu sempurna.

Walaupun demikian, desentralisasi merupakan siste pemerintahan yang dianggap tepat bagi negara yang luas d heterogen seperti Indonesia. Pada perkembangannya bebera daerah sukses menjalankan otonomi daerah *(best practice)*, namu tidak sedikit sebaliknya yang muncul *bad practice*. Ekses nega pelaksanaan desentralisasi yang paling menonjol dipermuka pada aspek politiknya, meski disadari dalam praktek kegiat ekonomi juga banyak masalah.

Tulisan ini lebih berkonsentrasi pada pengelolaan ekono dan keuangan daerah, pada bidang ini sebetulnya dari s implementasi justru tak kalah buruknya. Cukup banyak daer gagal menciptakan kesejahteraan, tapi diperlukan pencermat karena tidak terlalu nampak hiruk pikuk. Idealnya pelaksana otonomi daerah dan desentralisasi fiskal kabupaten/k diharapkan makin memiliki kemandirian karena kewenangan ya diberikan makin luas.

Realitasnya desentralisasi fiskal belum mampu menciptakan kemandirian keuangan, bahkan ada kecenderungan ketergantungan tetap tinggi. Inilah menjadi masalah fundamental pelaksanaan otonomi daerah pada aspek ekonomi dan keuangan daerah. Atas kondisi itu pemerintah terus melakukan penyempurnaan mekanisme transfer sekaligus memberikan perhatian terhadap sumber Pen-dapatan Asli Daerah (PAD).

Hal ini dimaksudkan agar daerah dapat memungut sumber-sumber pendapatannya secara optimal sesuai dengan potensi tiap-tiap daerah. Namun, praktek pemungutannya tidak boleh menimbulkan ekonomi biaya tinggi dan tetap menciptakan iklim yang kondusif bagi para pelaku usaha. Sejalan dengan itu pemerintah melakukan revisi Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah No. 28 Tahun 2009 dengan tujuan memperbesar basis pendapatan daerah, serta menciptakan kepastian hukum terhadap penarikan pajak daerah.

Perluasan basis pajak dan retribusi daerah dalam pencermatan saya belum dapat berjalan optimal terutama daerah-daerah potensi ekonominya kecil. Transfer dan hibah masih menjadi tumpuan utama pendanaan pembangunan dan pelayanan publik, karena itu jika melihat perkembangan transfer setiap tahun terus naik, kendati besaran PAD juga meningkat tapi proporsi penerimaan sebagian besar kabupaten/ kota cenderung menurun. Dengan demikian kemandirian daerah diyakini masih jauh dari cita-cita luhur pelaksanaan desentralisasi fiskal.

4.2. Keuangan Daerah

4.2.1. Perkembangan Penerimaan

Instrumen utama yang digunakan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk memungut pajak (*taxing power*)

dan transfer ke daerah. Mengingat bahwa kewenangan pemerintah daerah untuk memungut pajak daerah masih sangat terbatas, maka diperlukan penguatan *taxing power* daerah (Nota Keuangan APBN 2010).

Terkait dengan itu, sebagaimana telah disinggung sebelumnya pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mulai efektif berlaku pada 1 Januari 2010. Undang-undang tersebut memberikan basis pajak dan retribusi yang lebih luas dan tingkat diskresi yang lebih tinggi.

Pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah di bidang perpajakan dan retribusi daerah (*local taxing empowerment*) dilakukan melalui beberapa kebijakan, yaitu (Nota Keuangan APBN 2013):

a. Perluasan basis pajak daerah dan retribusi daerah yang sudah ada, seperti perluasan basis Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Hotel, Pajak Restoran dan Retribusi Izin Gangguan.
b. Penambahan jenis pajak daerah dan retribusi daerah, seperti Pajak Rokok, Pajak Sarang Burung Walet, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2), Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang, Retribusi Pelayanan Pendidikan, Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi, dan Retribusi Izin Usaha Perikanan.
c. Kenaikan tarif maksimum beberapa jenis pajak daerah seperti Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Hiburan, Pajak Parkir, dan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan; dan

d. Pemberian diskresi penetapan tarif pajak kepada daerah kecuali Pajak Rokok. Daerah diberikan kewenangan sepenuhnya untuk menetapkan besaran tarif pajak daerah untuk diberlakukan di daerahnya sepanjang tidak melampaui tarif minimum dan maksimum yang tercantum dalam UU Nomor 28 Tahun 2009. Kewenangan yang lebih luas di bidang perpajakan daerah ini diharapkan dapat mening-katkan pendapatan daerah sehingga dapat meng-kompensasi hilangnya penerimaan dari beberapa jenis pungutan daerah sebagai akibat dari adanya kebijakan *closed-list system*. Dalam kaitan ini, daerah didorong untuk mengoptimalkan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah dengan landasan hukum yang kuat dan tidak menciptakan jenis pungutan baru yang potensinya relatif kecil dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Mengacu pada instrumen hukum dan arah kebijakan tersebut, kajian ini bermaksud melihat perkembangan keuangan kabupaten/kota di Gorontalo terutama dari sisi penerimaan *(revenue)*. Sumber penerimaan daerah terdiri dari Dana Perimbangan dan PAD itu sendiri. Kedua sumber penerimaan ini akan dilihat proporsinya untuk membuktikan dugaan bahwa transfer (Dana Perimbangan) makin meningkat sementara proporsi PAD menurun. Tentu saja penerapannya dilakukan di kabupaten/kota Provinsi Gorontalo.

Untuk memudahkan pembacaannya maka pemetaan dilakukan perdaerah (kabupaten/kota) selama periode awal pelaksanaan otonomi daerah 2001 hingga tahun 2012. Sementara tiga kabupaten akan dianalisis mulai tahun pertama otonomi daerah, sementara Kabupaten Pohuwato mulai tahun 2005, Kabupaten Bone Bolango tahun 2006 dan Kabupaten Gorontalo

Utara tahun 2008, atau berdasarkan ketersediaan data dimasing-masing daerah yang menjadi unit analisis.

a. **Kabupaten Boalemo**

Perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan Kabupaten Boalemo selama tahun 2001 sampai tahun 2012 dapat dilihat pada tabel 4.1. berikut ini.

Tabel 4.1. Perkembangan Realisasi PAD dan Dana Perimbangan Kab. Boalemo, 2001 – 2012 (Miliaran Rupiah)

Tahun	PAD	Dana Perimbangan
2001	2,651.44	112,514.12
2002	5,324.51	117,249.70
2003	11,336.55	144,315.75
2004	13,902.28	94,567.70
2005	4,578.90	90,471.00
2006	8,986.31	201,844.25
2007	11,562.68	252,927.91
2008	13,733.34	263,407.39
2009	15,099.00	271,596.00
2010	15,493.39	270,219.89
2011	12,972.76	318,377.17
2012	13,310.12	356,386.41

Sumber: APBD Kab. Boalemo 2001 - 2012, Diolah

Tabel 4.1 memberikan informasi bahwa PAD maupun Dana Perimbangan (DP) Kabupaten Boalemo dari tahun 2001 – 20 mengalami peningkatan. Peningkatan PAD lebih dua kali lipat d tahun sebelumnya, setidaknya dipengaruhi oleh berbagai fakt diantaranya kenaikan pendapatan perkapita. Asumsinya mal tinggi pendapatan perkapita, maka kemampuan masyara membayar kewajibannya makin meningkat, seperti memba

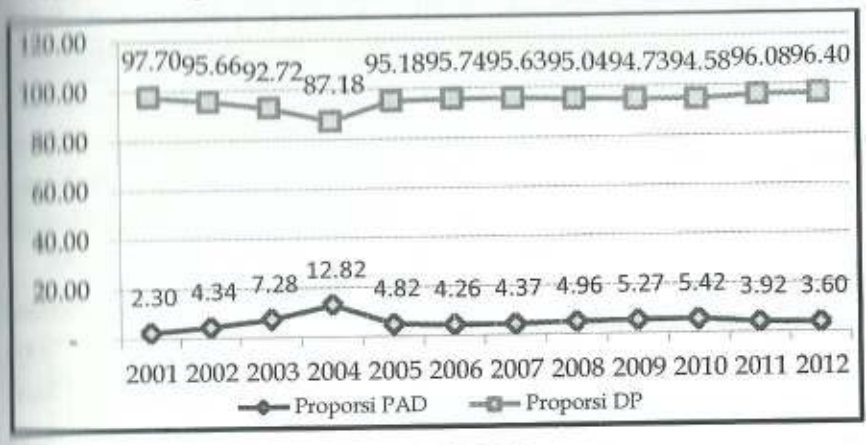
pajak dan retribusi daerah. Disamping efek dari kegiatan ekonomi masyarakat, serta perluasan penarikan pajak maupun retribusi daerah.

Sementara kenaikan Dana Perimbangan (DP) didorong oleh pembenahan organisasi pemerintah daerah, karena komponen utama DP adalah DAU yang sebagian besar digunakan untuk membayar gaji pegawai. Transfer ke daerah meningkat juga karena adanya kenaikan penerimaan negara, sebab proporsi transfer ditentukan sebesar 25 % dan sekarang meningkat menjadi 26 % dari netto penerimaan negara. Apabila penerimaan negara mengalami kenaikan maka transfer ke daerah juga naik.

Pada tahun 2005 sumber-sumber penerimaan Kabupaten Boalemo menurun, komponen PAD paling signifikan penurunannya secara proporsi hampir tiga kali lipat. Penurunan PAD tidak dapat disangkal sebagai dampak dari adanya pemekaran kabupaten baru (Pohuwato). Data ini mengindikasikan bahwa justru wilayah pemekaran lebih memiliki potensi dibandingkan daerah induknya. Melihat perkembangan Kabupaten Pohuwato dari sarana infrastruktur dasar maupun pembangunan fisik saat ini lebih maju dari Kabupaten Boalemo.

Jika dilihat dari proporsi PAD dan DP terhadap total pendapatan Kabupaten Boalemo mulai tahun 2001 – 2004 trendnya cukup baik, artinya ada kecenderungan PAD meningkat dan DP menurun secara proporsi. Jika trend ini terus bertahan maka Kabupaten Boalemo *on the track* untuk menuju kemandirian fiskal. Tapi karena adanya pemekaran kondisinya berubah, justru berkebalikan DP cenderung naik, dan PAD menurun proporsinya terhadap total pendapatan. Ilustrasi kedua jenis proporsi penerimaan Kabupaten Boalemo dapat disimak pada gambar 4.1 berikut ini.

Gambar 4.1. Proporsi PAD dan Dana Perimbangan Terhadap Total Pendapatan Kabupaten Boalemo, 2001 – 2012 (Persen)



Sumber: APBD Kab. Boalemo 2001 - 2012, Diolah.

Proporsi pendanaan APBD bersumber dari PAD Kabupate Boalemo sebelum ada pemekaran menunjukkan kenaikan, bahka tahun 2004 mencapai 12,82%. Namun setelahnya terus menuru hingga tahun 2012 tinggal rata-rata 4%, artinya upay memaksimalkan potensi fiskal tidak berjalan baik. Disampin kemampuan ekonomi juga relatif terbatas karena masih sang bergantung dari sektor primer, sementara sektor sekunder da tersier belum berkembang. Akibatnya, Pemerintah Kabupate Boalemo masih lebih banyak berharap pembiayaan APB sumbernya dari pusat.

b. Kabupaten Gorontalo

Pada awal pelaksanaan otonomi daerah, Kabupate Gorontalo memiliki wilayah yang paling luas. Gorontalo sekaligu merupakan daerah induk untuk semua wilayah yang ada di jazira Provinsi Gorontalo. Namun seiring perjalan waktu Goronta

sudah terbagi tiga sejak tahun 2004 dan tahun 2007. Pemekaran wilayah relatif tidak terlalu menggerogoti penerimaan daerah lewat PAD maupun DP, karena kedua sumber penerimaan tidak mengalami penurunan sebagaimana dialami Kabupaten Boalemo. Relatif besarnya penurunan PAD di Boalemo pada saat terjadi pemekaran dapat diindikasikan bahwa daerah tersebut belum kuat kemampuan fiskalnya, karena memang Kabupaten Boalemo termasuk daerah otonom baru, dimekarkan setelah terjadi reformasi.

Pada tahun 2003 PAD Kabupaten Gorontalo sebesar Rp.18,212 miliar menurun sekitar Rp. 6 miliar pada tahun 2004 menjadi Rp. 12,059 miliar. Wilayah yang dimekarkan (Bone Bolango) diasumsikan potensi fiskalnya rendah sehingga dampaknya terhadap PAD Kabupaten Gorontalo relatif kecil. Sedangkan penurunan Dana Perimbangan sekitar Rp. 85 miliar, termasuk kecil, karena perangkat daerah pemekaran biasanya masih ramping, belum lengkap strukturnya sehingga biaya birokrasi masih rendah. Pendanaan cenderung lebih banyak pada pembenahan infrastruktur perkantoran maupun penatalaksanaan perangkat pemerintahan.

Minimnya dampak penurunan PAD kabupaten induk sebagai gambaran dimana daerah yang dimekarkan kondisi perekonomiannya relatif kurang berkembang. Kemungkinan lainnya, potensi sumber daya yang dimiliki cukup terbatas sehingga efeknya terhadap penurunan PAD daerah induk kecil. Umumnya daerah yang minim potensi sulit berkembang secara cepat kendati telah dimekarkan, apalagi jika pemimpin daerahnya kurang mengoptimalkan potensi, serta minimnya inovasi mendorong pertumbuhan ekonomi. Hal ini dapat dilihat pada tabel 4.2 berikut ini.

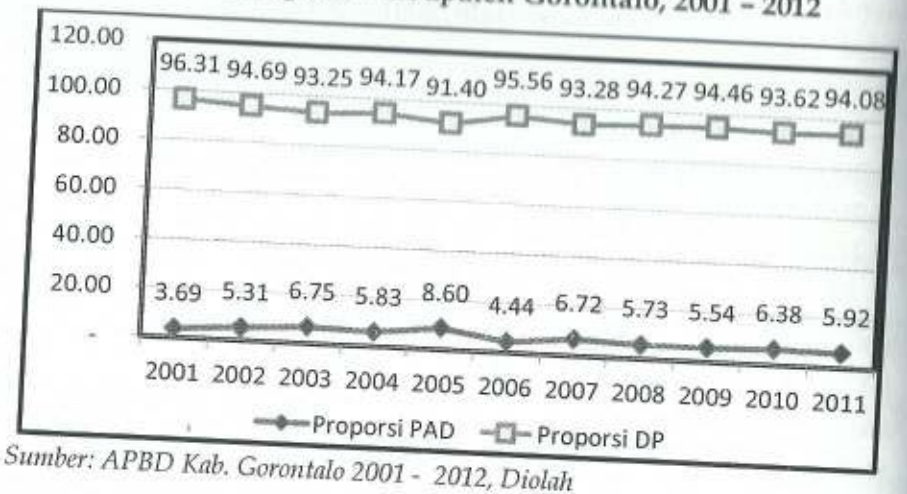
Tabel 4.2. Perkembangan Realisasi PAD dan Dana Perimbangan Kab. Gorontalo, 2001 - 2012

Tahun	PAD	Dana Perimbangan
2001	6,442.06	168,302.80
2002	11,081.81	197,436.24
2003	18,212.47	251,459.68
2004	12,059.97	194,884.36
2005	19,606.67	208,391.94
2006	16,692.70	359,335.20
2007	19,944.69	277,008.00
2008	21,505.59	353,963.36
2009	24,896.00	424,348.00
2010	28,366.44	416,146.96
2011	30,413.37	483,326.03
2012	33,595.20	534,854.51

Sumber: APBD Kab. Gorontalo 2001 - 2012, Diolah

Tabel 3.2 di atas juga memberikan informasi ketik Gorontalo Utara berdiri sendiri pada tahun 2007, PAD Kabupate Gorontalo hanya berkurang sekitar Rp. 2 miliar. Tahun berikutny PAD Kabupaten Gorontalo tetap mengalami peningkatan hingg tahun 2012. Lain halnya transfer cenderun menurun drasti Sementara gambaran proporsi kedua komponen penerimaa Kabupaten Gorontalo lebih cenderung stabil dari tahun ke tahu selama pelaksanaan desentralisasi fiskal seperti terlihat pad gambar berikut ini.

Gambar 4.2. Proporsi PAD dan Dana Perimbangan Terhadap Total Pendapatan Kabupaten Gorontalo, 2001 - 2012



Sumber: APBD Kab. Gorontalo 2001 - 2012, Diolah

Rata-rata 94% kebutuhan pendanaan pembangunan dan pelayanan publik di Kabupaten Gorontalo berasal dari Dana Perimbangan. Sementara PAD proporsinya hanya berkisar 3% dari total pendapatan daerah. Kabupaten Gorontalo sangat bergantung terhadap transfer dari pusat, masih jauh dari ideal untuk menciptakan kemandirian pembiayaan. Jika terjadi *turbulence* ekonomi nasional, maka dampaknya sangat kuat terhadap Kabupaten Gorontalo, karena proporsi transfer ditentukan sebesar 26% dari netto penerimaan negara.

Interpretasinya, *turbulence* ekonomi akan mengurangi penerimaan negara dengan demikian transfer ke daerah akan berkurang. Oleh karena itu desentralisasi diharapkan mendorong kemandirian ekonomi bagi daerah untuk meminimumkan resiko fiskal bila terjadi krisis secara nasional. Tapi kondisi ini merata dihampir semua kabupaten/kota di Indonesia, bukan hanya Kabupaten Gorontalo saja bergantung *grant*. Hanya saja beberapa

daerah di wilayah lain trendnya cukup baik dimana propors Pendapatan Asli Daerah (PAD) naik dan sebaliknya Dan Perimbangan (DP) menurun.

c. Kota Gorontalo

Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Gorontalo relatif lebi baik dari daerah otonom lainnya di Provinsi Gorontalo. Maki menguatkan teori bahwa daerah dimana sektor sekunder da tersier lebih dominan berkontribusi terhadap pembentukan Produ Domestik Regional Bruto (PDRB) potensi fiskalnya juga maki besar. Dengan asumsi itu, maka Pendapatan Asli Daerah (PAD Kota Gorontalo setiap tahun mengalami peningkatan yang sanga signifikan.

Selama pelaksanaan otonomi daerah tahun fiskal 2001 2012, rata-rata kenaikan PAD Kota Gorontalo sebesar 32%. Tahu 2001 PAD Kota Gorontalo masih berada dikisaran Rp. 6 miliar da selama lima tahun (2005) kenaikan PAD-nya dua kali lipat. Sepulu tahun kemudian kenaikannya bahkan bias mencapai enam ka lipat, dan tahun 2012 sudah mencapai Rp. 87 miliar. Akumula kenaikan Dana Perimbangan juga mengalami kenaikan cuku signifikan, pada tahun 2001 DP Kota Gorontalo sebesar Rp. 112,51 miliar dan tahun 2012 sudah mencapai Rp. 415,139 miliar. Kenaika Dana Perimbangan bukan hanya didorong oleh faktor gaji pegaw (DAU), tetapi juga kecenderungan kenaikan bagi hasil pajak yar diterima oleh Kota Gorontalo. Perhatikan tabel 4.3. dibawah ini.

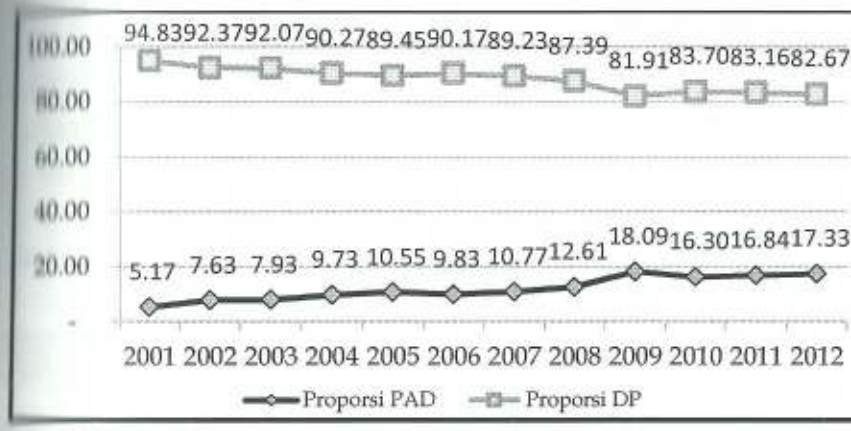
Tabel 4.3. Perkembangan Realisasi PAD dan Dana Perimbangan Kota Gorontalo, 2001 - 2012

Tahun	PAD	Dana Perimbangan
2001	6,136.38	112,514.12
2002	10,101.94	122,332.11
2003	11,966.57	139,022.88
2004	16,589.98	153,970.83
2005	18,000.00	152,576.85
2006	26,228.43	240,470.96
2007	35,053.37	290,282.94
2008	45,995.09	318,813.52
2009	73,903.00	334,515.00
2010	61,250.00	314,582.07
2011	68,400.33	337,789.74
2012	87,000.00	415,139.04

Sumber: APBD Kota Gorontalo 2001 - 2012, Diolah

Proporsi pendanaan APBD Kota Gorontalo jauh lebih baik karena sudah mencapai di atas 10% bersumber dari PAD. Sementara proporsi PAD dan Dana Perimbangan terhadap total penerimaan terus mengalami perbaikan dan trendnya cukup positif. Proporsi Dana Perimbangan menurun dan proporsi PAD naik sehingga bentuk kurvanya dalam jangka panjang akan berimpitan jika kondisi fiskalnya terus stabil. Simak gambar 3.3 berikut ini.

Gambar 4.3. Proporsi PAD dan Dana Perimbangan Terhadap Total Pendapatan Kota Gorontalo, 2001 - 2012



Sumber: APBD Kota Gorontalo 2001 - 2012, Diolah.

Agenda mendasar bagi Pemerintah Kota Gorontalo sebag pusat kegiatan ekonomi, administrasi dan pendidikan menja kondusifitas. Syarat ini diperlukan untuk menjaga momentu pertumbuhan ekonomi wilayah. Perekonomian Kota Goronta sangat bergantung pada sektor sekunder dan tersier, mobilit kegiatan ekonomi maupun tenaga kerja cukup dinamis.

Demikian halnya faktor demografi sangat berpengaru terhadap kelangsungan ekonomi, urbanisasi penduduk akan ter berjalan. Mobilitas penduduk dari luar Provinsi Gorontalo ju terus bertambah, dengan jumlah penduduk yang relatif mas sedikit urbanisasi dan mobilitas penduduk dari luar mas dibutuhkan untuk menggerakkan perekonomian. Oleh sebab i penertiban dan penataan kependudukan perlu dilakukan seca hati-hati. Meski dalam jangka panjang memberikan beba perkotaan.

d. **Kabupaten Pohuwato**

Kabupaten Pohuwato merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Boalemo, relatif lebih maju jika dibandingkan dengan daerah induknya. Banyak prestasi yang dicapai, penataan kotanya juga lebih baik dari seluruh kabupaten yang ada di Gorontalo. Meskipun kondisi fiskalnya tidak jauh berbeda dengan daerah lainnya, ketergantungan pendanaan dari pusat lumayan tinggi.

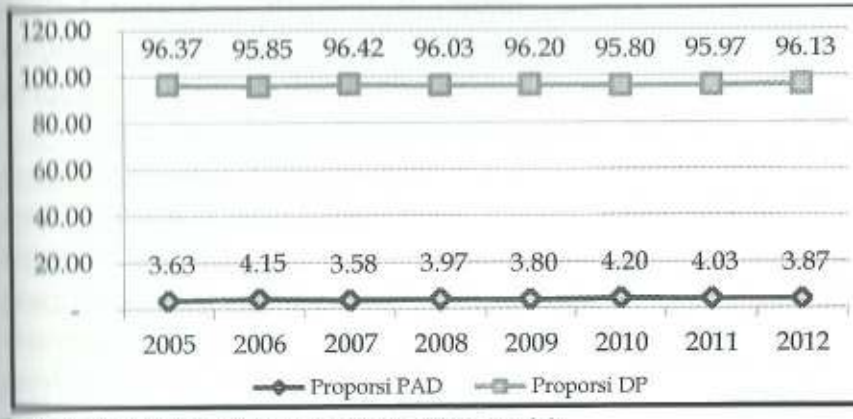
Tabel 4.4. Perkembangan Realisasi PAD dan Dana Perimbangan Kab. Pohuwato, 2006 – 2012

Tahun	PAD	Dana Perimbangan
2006	9,119.41	210,590.60
2007	9,579.94	257,868.27
2008	12,060.03	291,583.07
2009	12,106.00	306,152.00
2010	13,668.93	311,632.58
2011	15,175.87	361,429.60
2012	16,386.58	406,836.08

Sumber: APBD Kab. Pohuwato 2006 - 2012, Diolah.

Berdasarkan pada tabel 4.4 di atas menggambarkan bahwa PAD Kabupaten Pohuwato meningkat setiap tahun. Pada tahun 2006 PAD Kabupaten Pohuwato sebesar Rp. 9,119 miliar meningkat menjadi Rp. 16,386 miliar. Jika dibandingkan dengan Kabupaten Boalemo sebagai daerah induk dari Pohuwato PAD-nya lebih tinggi. Walau proporsi pendanaan pembangunan dan pelayanan publik masih sangat besar dari Dana Perimbangan rata-rata di atas 96%, proprosi PAD hanya berkisar 4% setiap tahun. Simak gambar 4.4 berikut ini.

Gambar 4.4. Proporsi PAD dan Dana Perimbangan Terhadap Total Pendapatan Kabupaten Pohuwato, 2005 – 2012



Sumber: APBD Kab. Pohuwato 2005 - 2012, Diolah.

Gambar 4.4 memberikan ilustrasi bahwa kondisi fisk Kabupaten Pohuwato tidak terlalu baik untuk mencap kemandirian. Padahal semasa masih menyatu dengan Boalem trend proporsi sumber pendanaan cukup baik. Setelah a pemekaran kondisi fiskal Boalemo cenderung buruk, Pohuwa dianggap daerah potensial menurunkan PAD Kabupaten Boalem Setelah menjadi daerah otonom sendiri diasumsikan trend propo sumber pendanaan Kabupaten Pohuwato menjadi lebih baik. Ak tetapi jika dicermati pergerakan grafik 3.4 di atas mengindikasik bahwa penggalian potensi fiskal untuk meningkatkan PAD belu dilakukan optimalisasi, termasuk meminimumkan resi kebocoran pungutan.

e. **Kabupaten Bone Bolango**

Pembangunan antar wilayah di Bone Bolango masih sang timpang, infrastruktur masih minim. Kelebihannya, sekalig kelemahan Bone Bolango dekat dengan ibukota provinsi, limpah

kegiatan ekonomi kota akan diterima oleh Bone Bolango. Sebaliknya *backwash effect* ekonomi Bone Bolango akan ditarik oleh Kota Gorontalo karena umumnya wilayah perkotaan tarikan ekonominya lebih kuat, dibandingkan daerah *rural*. Kalaupun terjadi pengembangan, maka biasanya terjadi di wilayah pinggiran kota yang berbatasan dengan daerah *rural*.

Namun demikian, jangka panjang efek kegiatan ekonomi perkotaan akan berimbas secara langsung ke wilayah *rural* (Bone Bolango). Apalagi pembangunan dan pengembangan beberapa lembaga pendidikan kedepan memberikan dampak ekonomi yang besar, termasuk rencana kampus Universitas Negeri Gorontalo akan berpindah ke wilayah ini. Hanya saja saat ini, potensi fiskalnya masih rendah hal itu terlihat dari realisasi penerimaan lewat PAD, bahkan tahun 2012 realisasi PAD Kabupaten Bone Bolango menurun, lihat tabel 4.5 berikut ini.

Tabel 4.5. Perkembangan Realisasi PAD dan Dana Perimbangan Kab. Bone Bolango, 2001 - 2012

Tahun	PAD	Dana Perimbangan
2006	2,864.14	224,694.62
2007	5,169.30	264,812.53
2008	4,426.37	330,890.01
2009	8,203.00	301,263.00
2010	14,402.88	328,971.08
2011	15,749.95	311,733.92
2012	12,750.00	375,457.00

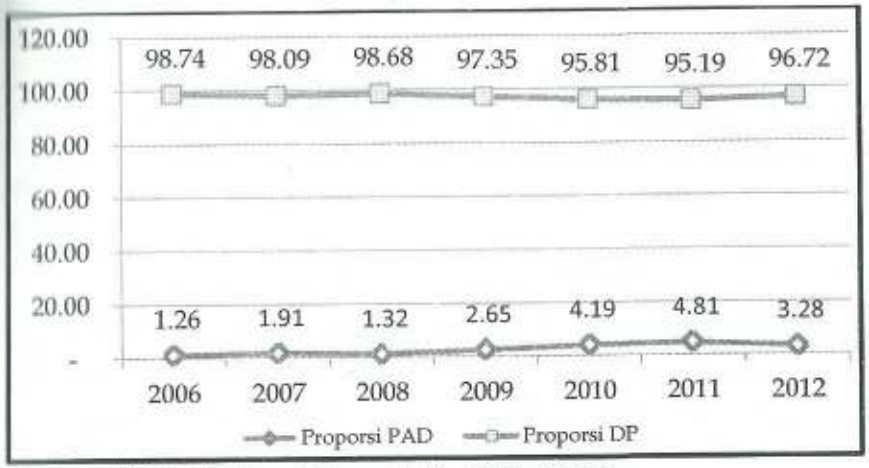
Sumber: APBD Kab. Bone Bolango 2006 - 2012, Diolah

Proporsi pendanaan tidak jauh berbeda dengan kabupaten lainnya di Gorontalo, Dana Perimbangan masih sangat dominan rata-rata di atas 95%, dan PAD hanya sekitar 5%. Tahun 2012

realisasi PAD Kabupaten Bone Bolango malahan turun sekitar Rp. miliar, ada indikasi *effort* penarikan pajak dan retribusi daera rendah sehingga target maksimal tidak tercapai.

Namun jika dicermati garis trendnya cukup baik dari tahu ke tahun, proporsi Dana Perimbangan cenderung turun dan PA naik, lihat grafik 3.5 di bawah. Untuk jangka panjang meskipu perubahannya kecil cukup baik untuk kemandirian fiskal, karen itu diperlukan berbagai perbaikan kinerja ekonomi.

Gambar 4.5. Proporsi PAD dan Dana Perimbangan Terhadap Total Pendapatan Kabupaten Bone Bolango, 2006 - 2012



Sumber: APBD Kab. Bone Bolango 2006 - 2012, Diolah.

f. Kabupaten Gorontalo Utara

Gorontalo Utara memiliki banyak potensi untuk sekt perikanan dan pertanian, potensi tersebut belum dikembangka secara optimal. Beberapa tahun terakhir masih terkonsentra dengan pembangunan infrastruktur perkantoran. Hampir semu pendanaan terserap untuk penataan organisasi dan pembangun kantor. Hal serupa potensi penarikan PAD masih rendah, tapi ji

dilihat dari peningkatannya realisasi PAD selama lima tahun cukup lumayan, pada awal berdirinya Gorontalo Utara PAD baru mencapai Rp. 2,323 miliar dan tahun 2012 meningkat menjadi Rp.10,7 miliar. Lihat tabel 3.6 berikut ini.

Tabel 4.6. Perkembangan Realisasi PAD dan Dana Perimbangan Kab. Gorontalo Utara, 2008 – 2012

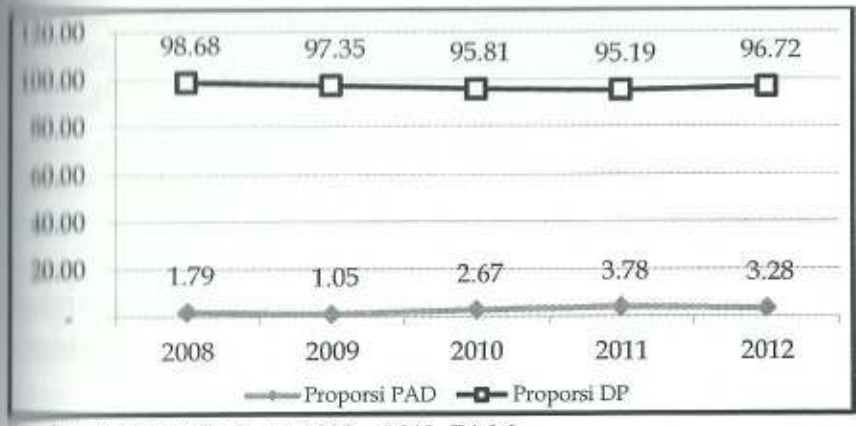
Tahun	PAD	Dana Perimbangan
2008	2,323.97	127,783.40
2009	2,500.00	236,603.00
2010	6,500.00	237,369.85
2011	10,700.00	272,324.36
2012	10,700.00	315,427.79

Sumber: APBD Kab. Gorut Bolango 2008 - 2012, Diolah.

Proporsi pendanaan tidak jauh berbeda dengan daerah lain, tapi jika dicermati gambar 3.6 di bawah ini mengilustrasikan bahwa ada trend positif menuju kemandirian fiskal dalam jangka panjang. Proporsi PAD cenderung naik, dan Dana Perimbangan menurun. Sekalipun proporsi pendanaan masih sangat besar bersumber dari Dana Perimbangan. Dengan demikian trend ini sejatinya patut dijaga trendnya oleh pemerintah daerah Gorontalo Utara. Meskipun jika dilihat dari usia daerah otonom baru sekitar lima tahun.

Dinamika perekonomian daerah dibagian utara Gorontalo cukup tinggi, sementara daerah lain seperti Bone Bolango jarak dari ibukota dekat, sementara *spreed* perekonomian perkotaan masih sangat lambat. Limpahan perekonomian perkotaan kedaerah penyangga juga kecil, jadi potensi Gorontalo jauh lebih cepat berkembang kedepannya, karena itu momentum perbaikan dan kinerja perekonomian perlu terus dijaga.

Gambar.4.6. Proporsi PAD dan Dana Perimbangan Terhadap Total Pendapatan Kabupaten Gorontalo Utara, 2008 - 2012



Sumber: APBD Kab. Gorut 2008 - 2012, Diolah

Gorontalo Utara dinalisis hanya lima tahun karen termasuk daerah otonom baru, dimekarkan pada tahun 200 Praktis tahun 2008 baru mulai memiliki APBD sendiri, terpisah da APBD Kabupaten Gorontalo.

4.2.2. Perkembangan Pengeluaran

APBD memberikan pengaruh yang besar terhada perkembangan ekonomi daerah melalui kebijakan di si pendapatan dan belanja daerah. Melalui sisi pengeluaran, dan APBD yang dialokasikan untuk belanja barang dan jasa ser belanja modal memberikan pengaruh terhadap kegiatan investa dan perekonomian daerah. Sebagian besar dari pelaksanaan belan modal menghasilkan output berupa infrastruktur sarana da prasarana pelayanan publik yang mempengaruhi minat invest untuk menanamkan modal di daerah. Sedangkan sebagian da belanja barang dan jasa akan menstimulasi kegiatan ekono masyarakat daerah (Nota Keuangan APBN 2013).

Berdasarkan hal tersebut, belanja pemerintah daerah diperuntukan secara makro, yakni belanja langsung dan belanja tidak langsung. Kedua jenis belanja ini diharapkan menganut prinsip efisiensi, ada beberapa prinsip umum yang dipergunakan dalam melakukan efisiensi belanja dalam pelayanan publik (Nota Keuangan APBN 2013)

a. Manfaat *scale of economics*, pemberian layanan publik wajib dipertimbangkan manfaat ekonominya, jangan sampai biayanya lebih besar`daripada manfaat yang diraih.
b. *Eksternalities factor*, pelayanan publik yang diselenggarakan suatu pemerintah daerah mengutamakan kepentingan masyarakat yang berada di wilayah yurisdiksinya.
c. *Resources economic and administrative capacity*, tiap daerah memiliki potensi ekonomi dan kapasitas administrasi yang berbeda-beda. Semakin besar perbedaan antardaerah, semakin diperlukan ketelitian dalam mendistribusikan pelayanan publik.
d. Pelayanan masyarakat lebih variatif karena itu lebih efisien jika pelayanan publik dilakukan pemerintah level bawah.
e. Stabilitas Ekonomi Makro menjadi tanggungjawab pemerintah pusat, karena itu pelayanan yang diberikan kepada daerah adalah pelayanan yang tidak memiliki dampak atau pengaruh yang luas secara nasional.

Sekalipun ada prinsip-prinsip yang jadi acuan untuk belanja daerah namun jarang prinsip itu dijadikan patokan. Jika dilihat perkembangannya, sebagian belanja daerah sangat tidak efisien yang cenderung tidak mendorong perkembangan ekonomi dan menstimulasi kegiatan investasi di daerah. Serapan belanja lebih banyak ke belanja tidak langsung (rutin), belanja langsung (modal dan investasi) relatif minim. Mengacu pada kondisi itu, tulisan ini ingin melihat sejauh mana perkembangan belanja daerah di

Gorontalo, apakah belanja langsung lebih besar atau belanja tida langsung?.

Namun demikian, perlu diperjelas definsi belanja langsun dan belanja tidak langsung. Belanja langsung adalah sebag pengeluaran pemerintah yang bersifat investasi, dan diajuka untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah sebagai salah sa pelaku pembangunan. Sementara Belanja tidak langsung adala biaya yang dikeluarkan lembaga untuk lingkungan kantor melipu belanja pagawai, belanja barang dan pemeliharan serta yang lain yang berhubungan dengan administrasi kantor. Atau memu seluruh pengeluaran aparatur pemerintah sehari-hari yang ti tahun diperlukan untuk mengamankan dalam menjam kelangsungan tugas dan kewajiban secara efektif.

a. Kabupaten Boalemo

Jika dilihat dari postur APBD Kabupaten Boalemo tahu 2001 terjadi surplus anggaran karena total penerimaan sebesar R 99,576 sementara total pengeluarannya sebesar Rp. 91,01 Komposisi pendanaan terdiri dari belanja langsung (sebelumn disebut pengeluaran pembangunan) dan belanja tidak langsu (pengeluaran rutin). Surplus anggaran faktornya bukan kare penerimaan lebih besar ketimbang pengeluaran. Ini dapat terja karena biasanya penyerapan anggaran kecil, atau bebera program pemerintah daerah tidak berjalan sesuai deng perencanaan. Pada akhirnya terjadi sisa anggaran yang cuk besar. Kedua jenis belanja tersebut dapat dilihat pada tabel 4.7 bawah ini.

Tabel 4.7. Perkembangan Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung Kab. Boalemo, 2001 - 2012 (Miliaran Rupiah)

Tahun	Belanja Langsung	Belanja Tidak Langsung
2001	51,399	39,611
2002	75,656	44,128
2003	107,433	48,481
2004	92,616	32,600
2005	56,981	32,572
2006	63,211	91,361
2007	104,907	111,100
2008	104,067	122,697
2009	175,773	153,340
2010	152,491	176,183
2011	178,151	201,549
2012	192,563	228,038

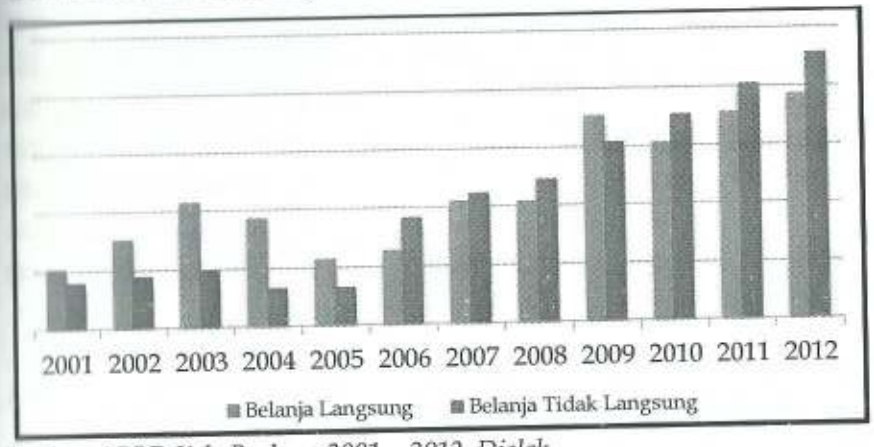
Sumber: APBD Kab. Boalemo 2001 - 2012, Diolah

Hampir keseluruhan daerah otonom di Indonesia pada awal pelaksanaan desentralisasi fiskal komposisi pendanaan cukup baik, karena belanja langsung lebih tinggi. Namun seiring perjalan waktu komposisinya berubah belanja tidak langsung meningkat tajam. Kabupaten Boalemo sendiri cenderung serupa, pada tahun 2001 - 2005 belanja langsung lebih tinggi dibandingkan belanja tidak langsung.

Pada tahun 2001 belanja langsung sebesar Rp. 51,399 dan belanja tidak langsung sebesar Rp. 39,611 miliar. Tahun 2005 belanja langsung sebesar Rp. 56,981 miliar dan belanja tidak langsung sebesar Rp. 32,572 miliar, selama lima tahun anggaran nominalnya menurun karena ada pemekaran wilayah pada tahun 2004. Mulai tahun 2007 kecuali tahun 2009 sampai tahun 2012

komposisi belanja tidak langsung mulai mengalami lonjakan, simak gambar 4.7 di bawah ini.

Gambar 4.7 Perbandingan BL dan BTL Kab. Boalemo 2001 - 2012



Sumber: APBD Kab. Boalemo 2001 - 2012, Diolah.

Perubahan pola komposisi belanja daerah karena struktu organisasi mengalami perubahan, terjadi penambahan jumla pegawai, serta berbagai pembiayaan *unit cost* lainnya. Akibatny belanja rutin makin naik setiap tahun, kenaikannya juga didoron oleh pengelolaan anggaran yang kurang efisien. Secara teoriti komposisi belanja yang lebih banyak terserap ke belanja ruti pengaruhnya ter-hadap pertumbuhan ekonomi kecil. Efekny terhadap kesejahteraan masyarakat secara luas sangat minim dampak selanjutnya kemampuan fiskal juga terbatas.

b. Kabupaten Gorontalo

Realisasi APBD Kabupaten Gorontalo pada tahun 2001 tot penerimaan sebesar Rp. 180,122 dan total pengeluaran sebes Rp.173,426, ada selisih penerimaan lebih besar, atau terjadi surplu anggaran. Hanya saja membacanya perlu hati-hati, surplus tida

selamanya menggambarkan kelebihan anggaran dalam pengertian penerimaan lebih besar dibandingkan dengan pengeluaran, surplus dapat terjadi karena justru ketidakmampuan satuan perangkan daerah menyerap anggaran secara optimal. Tahun kelima pelaksanaan desentralisasi fiskal total penerimaan sebesar Rp.237,191 miliar dan total pengeluarannya sebesar Rp. 201,225 miliar terdapat kelebihan/sisa anggaran sekitar Rp. 36 miliar. Tahun anggaran 2012 total pendapatan sebesar Rp. 660,256 miliar total pengeluaran sebesar Rp. 653,256 miliar, berarti terjadi defisit APBD. Defisit anggaran biasa dilakuan secara sengaja oleh pemerintah dengan asumsi peningkatan pengeluaran diperbesar dengan harapan akan berupaya memaksimalkan penerimaan. Namun seringkali target penerimaan meleset dari rencana semula, sehingga defisit terjadi sesungguhnya. Sedangkan komposisi belanja APBD Kabupaten Gorontalo dapat lihat tabel 4.8 berikut ini.

Tabel 4.8. Perkembangan Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung Kab. Gorontalo, 2001 - 2012 (Miliaran Rupiah)

Tahun	Belanja Langsung	Belanja Tidak Langsung
2001	32,314	141,111
2002	49,699	157,589
2003	94,370	169,933
2004	191,712	179,640
2005	64,002	174,152
2006	128,699	227,424
2007	121,912	272,914
2008	139,743	247,972
2009	299,580	289,032
2010	184,008	323,875
2011	180,054	411,773
2012	223,909	429,347

Sumber: APBD Kab. Gorontalo 2001 - 2012, Diolah.

Komposisi belanja APBD Kabupaten Gorontalo untuk belanja langsung sebesar Rp. 32,314 miliar lebih kecil dari belanja tidak langsung sebesar Rp. 141,111 miliar. Sampai tahun anggaran 2012 keadaannya tidak berubah belanja tidak langsung masih tetap lebih tinggi sebesar Rp. 429,347 miliar dibandingkan belanja langsung hanya sebesar Rp. 223,909 miliar. Ilustrasi perbandingan komposisi belanja langsung dan belanja tidak langsung APBD Kabupaten Gorontalo tahun 2001-2012 dapat disimak pada gambar 4.8 berikut ini.

Gambar 4.8 Perbandingan BL dan BTL Kab. Gorontalo 2001 -2012

Sumber: APBD Kab. Gorontalo 2001 - 2012, Diolah.

Gambar 4.8 memberikan informasi bahwa komposisi belanj langsung lebih rendah dari belanja tidak langsung, kecuali tahu 2004 ada perubahan komposisi, belanja langsung sedikit mengalam kenaikan. Pada tahun 2009 belanja langsung kenaikannya cuku tinggi sebesar Rp. 299,580 miliar, tapi tahun 2010 penurunanny mencapai 50% sebesar Rp. 184,008 miliar dan belanja tida langsung kembali menjadi tinggi hingga tahun 2012. Pembiayaa

untuk belanja barang dan jasa maupun belanja modal terbatas, akibatnya pemerintah daerah memiliki keterbatasan melakukan manuver pembiayaan ekonomi produktif.

c. Kota Gorontalo

Awal pelaksanaan desentralisasi fiskal pada tahun 2001 menunjukkan total pendapatan Kota Gorontalo sebesar Rp. 121,787 miliar sementara total pengeluaran sebesar Rp. 105,185 terjadi surplus anggaran. Pada tahun 2012 total pendapatan sebesar Rp.559,269 dan total pengeluaran sebesar Rp. 565,457 terjadi defisit anggaran. Defisit seringkali disalah artikan berbagai pihak, seolah menggambarkan buruknya pengelolaan anggaran.

Secara umum defisit anggaran dilakukan secara sengaja untuk mendorong peningkatan belanja publik dengan harapan menaikkan pertumbuhan ekonomi. Desain anggaran defisit sekaligus memotivasi peningkatan penerimaan daerah dengan mencari berbagai sumber pendanaan alternatif. Defisit anggaran terjadi karena diasumsikan pengeluaran sektor publik akan semakin besar, dibandingkan dengan pembiayaan non produktif, karena itu defisit anggaran wajib dijaga oleh pemerintah daerah agar pembiayaan lebih memberikan penguatan pada kegiatan ekonomi yang memiliki dampak luas.

Perkembangan komposisi belanja Kota Gorontalo selama 200–2012 dapat dilihat pada tabel 3.9 berikut ini.

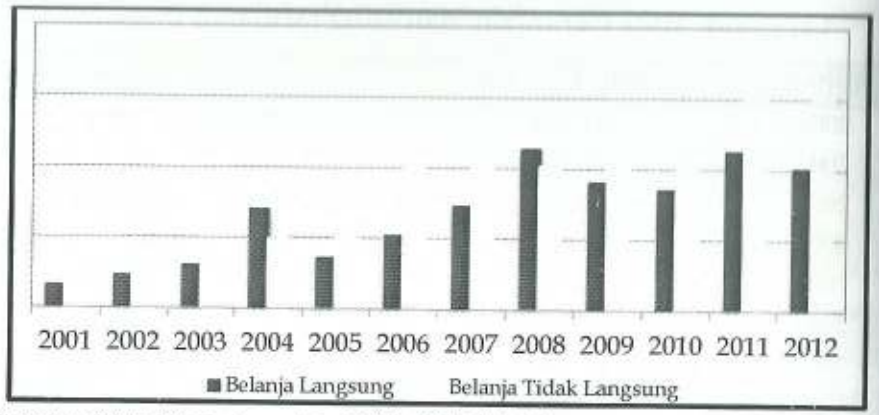
Tabel 4.9. Perkembangan Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung Kota Gorontalo, 2001–2012 (Miliaran Rupiah)

Tahun	Belanja Langsung	Belanja Tidak Langsung
2001	31,105	74,079
2002	45,401	83,265
2003	60,429	91,289
2004	139,965	96,740
2005	72,200	99,269
2006	104,598	227,424
2007	145,866	202,172
2008	227,769	202,234
2009	180,692	250,371
2010	170,674	271,106
2011	225,551	331,265
2012	200,805	364,652

Sumber: APBD Kota Gorontalo 2001 - 2012, Diolah.

Terlihat bahwa belanja langsung lebih kecil daripada belanj tidak langsung dalam realisasi APBD Kota Gorontalo selam pelaksanaan desentralisasi fiskal. Pada tahun 2001 belanja langsun sebesar Rp. 31,105 miliar dan belanja tidak langsung sebesar Rp 74,079 miliar. Komposisi belanja keadaannya sama, kecuali tahu 2004 relatif ada pening-katan yang sangat signifikan, belanj langsung sebesar Rp. 139,965 miliar dan belanja tidak langsun sebesar Rp. 96,764 miliar. Setelahnya komposisi belanja tida langsung tetap dominan dalam APBD Kota Gorontalo hingga tahu anggaran 2012, seperti tergambar pada gambar 4.9 di bawah ini.

Gambar 4.9 Perbandingan BL dan BTL Kota. Gorontalo 2001- 2012



Sumber: APBD Kota Gorontalo 2001- 2012, Diolah.

Besarnya belanja tidak langsung dipicu oleh belanja pegawai maupun jenis pembiayaan lainnya yang masuk kategori rutin. Jika dicermati gambar 3.9 di atas tahun anggaran 2006 belanja tidak langsung sangat mencolok dan timpang. Selama pelaksanaan desentralisasi fiskal, hanya pada tahun anggaran 2004 dan 2008 belanja langsung lebih tinggi dibandingkan dengan belanja tidak langsung.

d. Kabupaten Pohuwato

Kabupaten Pohuwato menjadi daerah otonom sendiri tahun 2004, dengan demikian tahun fiskal mulai berjalan tahun 2005. Tahun fiskal pertama Kabupaten Pohuwato total pendapatannya sebesar Rp. 129,652.15 dan total pengeluaran sebesar 115,477.36. Tahun fiskal 2012 total pendapatan Kabupaten Pohuwato sebesar Rp. 447,769 miliar dan total belanja sebesar Rp. 459,180 berarti terjadi defisit. Sementara proporsi belanja langsung dan belanja tidak langsung dapat dilihat pada tabel 4.10 berikut ini.

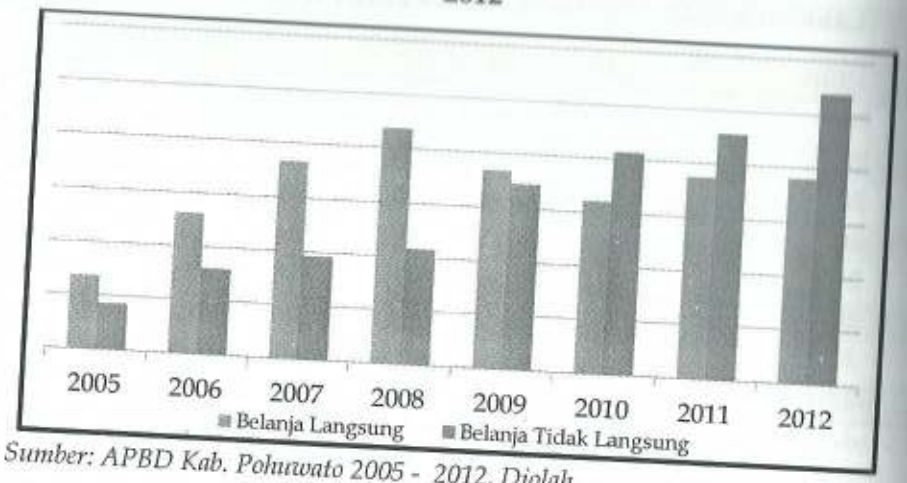
Tabel 4.10. Perkembangan Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung Kab. Pohuwato, 2005 – 2012 (Miliaran Rupiah)

Tahun	Belanja Langsung	Belanja Tidak Langsung
2005	68,248	42,204
2006	130,125	79,182
2007	182,834	95,442
2008	218,661	107,084
2009	183,866	172,651
2010	160,188	206,132
2011	187,324	228,287
2012	190,293	268,887

Sumber: APBD Kab. Pohuwato 2005 - 2012, Diolah.

Tabel 4.10 di atas memperlihatkan belanja langsung dari tahun 2005 sampai tahun 2009 lebih tinggi disbanding belanja tidak langsung. Namun tahun fiskal 2010 sampai 2012 belanja tidak langsung mulai mendominasi. Pola belanja seperti ini hampir dialami oleh semua kabupaten/kota yang baru dimekarkan di Indonesia. Tahun-tahun pertama kecenderungan belanja langsung lebih tinggi, setelah lima tahun berjalan mulai terjadi pembalikan belanja. Pola kedua jenis belanja dapat disimak pada gambar 4.10 di bawah ini.

Gambar 4.10 Perbandingan BL dan BTL Kab. Pohuwato 2005 - 2012



Sumber: APBD Kab. Pohuwato 2005 - 2012, Diolah.

Gambar 4.10 memberikan informasi bahwa pada selama lima tahun pertama belanja langsung lebih tinggi. Memasuki lima tahun kedua, perlahan terjadi pola penganggaran dimana belanja tidak langsung mulai meningkat signifikan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa makin mapan struktur organisasi pemerintah daerah, jumlah pegawai makin meningkat yang berdampak terhadap belanja tidak langsung makin meningkat pula.

e. Kabupaten Bone Bolango

Kabupaten Bone Bolango berbarengan dengan Pohuwato berdiri sendiri, namun tahun fiskal baru berjalan tahun 2006. Total pendapatan Kabupaten Bone Bolango sebesar Rp. 230,806 sementara total belanja sebesar Rp. 228,198. Pada tahun fiskal 2012, total pendapatan Kabupaten Bone Bolango sebesar Rp. 434,314 dan total belanja sebesar Rp. 464,918. Sedangkan perbandingan kedua jenis belanja dapat dilihat pada tabel 4.11 berikut ini.

Tabel 4.11. Perkembangan Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung Kab. Bone Bolango, 2006 - 2012 (Miliaran Rupiah)

Tahun	Belanja Langsung	Belanja Tidak Langsung
2006	89,046	133,209
2007	177,024	97,460
2008	210,114	118,810
2009	150,653	178,814
2010	164,654	191,434
2011	180,463	213,096
2012	187,955	276,962

Sumber: APBD Kab. Bone Bolango 2006 - 2012, Diolah

Pola belanja Kabupaten Bone Bolango tahun fiskal pertama terlihat belanja tidak langsung lebih tinggi. Tahun 2007 - 2008 sebaliknya belanja langsung lebih tinggi dibanding belanja tidak langsung. Tahun fiskal berikutnya kondisinya sama dengan pola belanja daerah lain, belanja tidak langsung makin tingg dibandingkan dengan belanja langsung. Postur alokasi anggaran yang demikian tercermin dengan jelas bahwa APBD lebih dar separuh hanya untuk gaji pegawai.

Sehingga pada akhirnya anggaran lebih banya dialokasikan untuk kegiatan birokrasi, sementara belanja baran dan jasa serta belanja modal secara proporsional makin kecil. Tida banyak yang dapat dilakukan pemerin-tah daerah untu mendorong pertumbuhan ekonomi maupun meningkatka kesejahteraan rakyat jika belanja langsung terbatas. Sementar investasi swasta yang diharapkan menjadi *leverage* pertumbuha ekonomi masih minim. Kondisi kedua jenis belanja Kabupate Bone Bolango sampai tahun anggaran 2012 dapat disimak pad gambar 4.11 berikut ini.

Gambar 4.11 Perbandingan BL dan BTL Kab. Bone Bolango 2006-2012

Sumber: APBD Kab. Bone Bolango 2006 - 2012, Diolah.

Berubahnya postur anggaran dengan makin meningkatnya belanja rutin melampaui belanja pembangunan sebagai ilustrasi nyata bahwa pembenahan birokrasi cenderung tidak berjalan. Jika kondisi ini dibiarkan berjalan maka APBD dapat dikategorikan anggaran yang kurang sehat.

f. Kabupaten Gorontalo Utara

Pada tahun 2008 total pendapatan Kabupaten Gorontalo Utara sebesar Rp. 162,416 dan total belanja sebesar Rp. 135,785 terjadi surplus, dan tahun anggaran 2012 total pendapatan sebesar Rp. 342,861 dan total belanja sebesar Rp. 389,252 sebaliknya terjadi defisit anggaran. Sementara bila dilihat dari perkembangan belanja langsung dan belan-ja tidak langsung dapat dilihat pada tabel 4.12 berikut ini.

Tabel 4.12. Perkembangan Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung Kab. Gorontalo Utara, 2008 – 2012 (Miliaran Rupiah)

Tahun	Belanja Langsung	Belanja Tidak Langsung
2008	67,983	55,968
2009	213,770	82,167
2010	185,364	107,894
2011	255,039	136,881
2012	230,374	158,878

Sumber: APBD Kab. Gorontalo Utara 2008 - 2012, Diolah

Terlihat pada tabel bahwa 4.12 bahwa mulai tahun fiskal 2008 sampai tahun 2012 belanja langsung lebih besar dari belanja tidak langsung. Pola penganggaran seperti ini cukup ideal, karena pendanaan APBD lebih banyak untuk belanja modal dan investasi. Untuk jangka panjang proporsi belanja dapat terjaga dengan baik, karena kelihatannya daerah baru biasanya belanja langsung lebih tinggi pada lima tahun pertama. Periode berikutnya perlahan belanja tidak langsung naik melampaui belanja langsung.

Namun jika dilihat dari kinerja keuangan dan ekonomi Gorontalo Utara sebagaimana digambarkan pada proporsi penerimaan daerah melalui PAD maupun Dana Perimbangan trendnya cukup positif, itu berarti bahwa Gorontalo Utara dapat menjalankan otonomi daerah pada jalurnya, meskipun capaian untuk menjadi daerah yang benar-benar mandiri masih cukup panjang. Gambaran belanja langsung dan belanja tidak langsung dapat disimak pada gambar 4.11 di bawah ini.

Gambar 4.12 Perbandingan BL dan BTL Kab. Gorontalo Utara 2008- 2012

Sumber: APBD Kab. Gorontalo Utara 2008 - 2012, Diolah.

Setidaknya selama lima tahun terakhir, atau semen-jak berdirinya Gorontalo Utara komitmen pemerintah daerah (bupati/walikota) cukup baik di dalam menjaga kesinambungan anggaran. Pengeluaran pemerintah untuk pembentukan modal memang sangat dibutuhkan ditengah masih terbatasnya arus investasi masuk.

4.3. Pengukuran Derajat dan Kemandirian Fiskal Kab/ Kota di Provinsi Gorontalo

Pengukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan keuangan dan kinerja keuangan daerah dengan mengadopsi Musgrave dan Musgrave (1991), yaitu mengukur kinerja keuangan daerah dapat digunakan derajat desentalisasi fiskal antara pemerintah pusat dan daerah, antara lain:

$$= \frac{PAD}{TRD} \quad (4.1)$$

$$= \frac{BHPBP}{TRD} \quad (4.2)$$

$$= \frac{SP}{TRD} \quad (4.3)$$

Sedangkan untuk menilai kinerja keuangan daerah dapa menggunakan derajat kemandirian daerah dengan persamaa sebagai berikut (Halim, 2001), antara lain:

$$= \frac{PAD}{TED} \quad (4.4)$$

$$= \frac{PAD}{TED} \quad (4.5)$$

$$= \frac{PAD}{PR} \quad (4.6)$$

$$= \frac{PAD + BHPBP}{TED} \quad (4.7)$$

Dimana:

PAD	=	Pendapatan Asli Daerah
BHPBP	=	Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak
TRD	=	Total Penerimaan Daerah
TED	=	Total Pengeluaran Daerah
PR	=	Pengeluaran Rutin
SP	=	Sumbangan dari Pusat

Asumsi yang dapat digunakan untuk menginterpreta persamaan-persamaan di atas, yaitu semakin tinggi deraj kemandirian suatu daerah menunjukkan bahwa daerah terseb cenderung semakin mampu membiayai pengeluarannya send tanpa transfer pemerintah pusat. Apabila dipadukan deng

derajat desentralisasi fiskal yang digunakan untuk melihat kontribusi pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah secara keseluruhan, maka akan terlihat kinerja keuangan daerah secara utuh.

Secara umum, semakin tinggi kontribusi pendapatan asli daerah dan semakin tinggi kemampuan daerah untuk membiayai kemampuannya sendiri akan menunjukkan kinerja keuangan daerah yang positif. Dalam hal ini, kinerja keuangan positif dapat diartikan sebagai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai kebutuhan daerah dan mendukung pelaksanaan otonomi daerah pada daerah tersebut (Landiyanto, 2005).

4.4. Gambaran Derajat dan Kemandirian Fiskal Kab/Kota di Gorontalo

Dalam era otonomi ini, daerah dituntut untuk semakin meningkatkan kemandirian (keuangan) untuk membiayai berbagai belanja daerah. Ketergantungan pembiayaan terhadap pemerintah pusat harus semakin berkurang, seiring dengan naiknya tingkat kemandirian daerah (Adi, 2007). Pada tataran implementasi, kemampuan keuangan daerah otonom selama pelaksanaan otonomi daerah masih jauh dari ideal, ketergantungan terhadap bantuan dari pusat masih tinggi.

Namun bukan berarti tidak ada daerah yang cenderung lebih mandiri dari pengelolaan keuangan daerah, diantaranya Kabupaten Badung Bali, Kota Surabaya dan DKI Jakarta. Kota-kota tersebut ditopang oleh sektor jasa yang menyumbang PAD, terutama dari sektor parawisata hampir secara keseluruhan sumber pajaknya tidak dibagihasilkan ke pemerintah di atasnya

Menurut Halim (2001), ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi dengan baik, diantaranya; a) Kemampuan keuangan daerah yang optimal untuk membiayai penyelenggaraan

pemerintahan, b) Ketergantungan terhadap bantuan pusat minim, maka dari itu, PAD harus menjadi sumber utama. Kedua ciri tersebut akan signifikan mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Bentuk hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah harus sesuai dengan kemampuan daerah dalam membiayai pelaksanaan pembangunan dan pelayanan publik. Berkaitan dengan hal tersebut, dalam kerangka melihat kemampuan daerah dalam menjalankan desentralisasi, salah satu tolok ukur yang dijadikan parameter melalui kemampuan dan kinerja keuangan daerah.

Berdasarkan alat analisis kinerja keuangan daerah merujuk konsep Musgrave & Musgrave (1991), serta menggunakan data sekunder APBD kabupaten/kota Provinsi Gorontalo pada tahun 2012 akan didapatkan nilai tertentu dari aspek kemandirian/ desentralisasi fiskal dan derajat otonomi. Berikut hasil pengukuran derajat desentralisasi fiskal kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo maka didapatkan gambaran sebagai berikut

Tabel 4.13. Derajat Desentralisasi Fiskal Kab/Kota di Gorontalo, 2012.

Kab/Kota	PAD/TRD	BHPBP/TRD	Trans/TRD
Boalemo	0.033775	0.053327	0.904343
Gorontalo	0.050882	0.022096	0.810072
Kota Gorontalo	0.155560	0.024542	0.742288
Pohuwato	0.036596	0.051507	0.908585
Bone Bolango	0.029356	0.053307	0.864482
Gorontalo Utara	0.031224	0.065030	0.920470

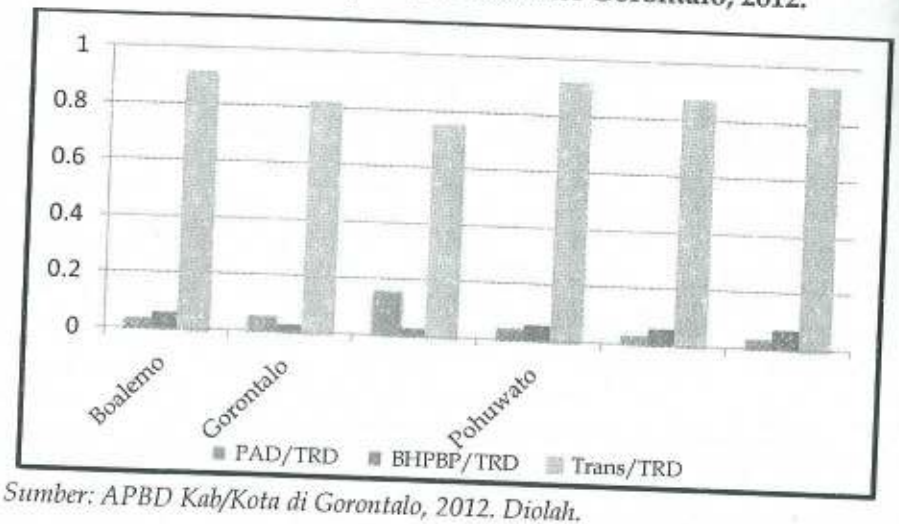
Sumber: APBD Kab/Kota di Gorontalo, 2012. Diolah

Tabel 4.13 di atas memberikan gambaran tingka kemampuan fiskal kabupaten/kota tahun 2012 di Gorontalo untul

membiayai kebutuhan anggaran belanja daerahnya dengan melihat perbandingan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Total Penerimaan Daerah (TPD). Enam kabupaten/kota yang dianalisis menunjukkan bahwa Kabupaten Bone Bolango memiliki derajat kemampuan fiskal sangat rendah yakni sebesar 0,029%, dan yang tertinggi Kota Gorontalo sebesar 0,155%.

Sedangkan perbandingan peranan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) dan TPD daerah menunjukkan Kabupaten Gorontalo paling rendah hanya sebesar 0,0220% dan tertinggi Kabupaten Gorontalo Utara sebesar 0,065. Untuk sumbangan (transfer) dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dapat dianalisis dengan membandingkan rasio Sumbangan dan Bantuan pemerintah pusat (Transfer) terhadap TPD terlihat Kota Gorontalo terendah sebesar 0,742 dan tertinggi Kabupaten Gorontalo Utara sebesar 0,920.

Gambar 4.13. Perbandingan TPD Terhadap Sumber-Sumber Pendapatan Kab/Kota di Provinsi Gorontalo, 2012.



Sumber: APBD Kab/Kota di Gorontalo, 2012. Diolah.

Berdasarkan informasi gambar 4.13 tersebut di atas dapat dilihat bahwa ketergantungan pemerintah kabupaten/kota di Gorontalo terhadap pusat masih sangat tinggi, di mana persentase kontribusi PDS terhadap APBD berkisar di bawah 1% untuk seluruh daerah otonom.

Untuk hasil pengukuran kemandirian fiskal kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo dapat dilihat pada tabel 4.14 di bawah ini.

Tabel 4.14. Derajat Kemandirian Fiskal Kab/Kota di Gorontalo, 2012.

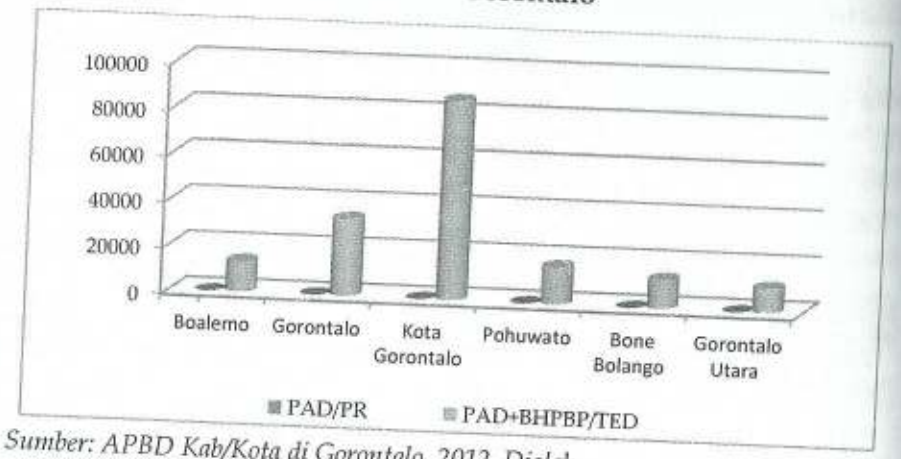
Kab/Kota	PAD/TED	PAD/PR	PAD+BHPBP/TED
Boalemo	0.031645	0.058368	13,310.170465
Gorontalo	0.051427	0.078247	33,595.217919
Kota Gorontalo	0.153858	0.238584	87,000.024273
Pohuwato	0.035687	0.060942	16,386.634571
Bone Bolango	0.027424	0.046035	12,749.998798
Gorontalo Utara	0.027489	0.067347	10,700.057250

Sumber: APBD Kab/Kota di Gorontalo, 2012. Diolah.

Tabel 4.14 memberikan informasi bahwa rasio perbandingan antara Total Pengeluaran Daerah (TED) dengan penggunaan PAD terkecil Kabupaten Bone Bolango sebsar 0,0074 dan tertinggi Kota Gorontalo sebesar 0,1538. Perbandingan pengeluaran rasio Pengeluaran Rutin (PR) terhadap PAD juga tidak terlalu jauh berbeda, terlihat Kabupaten Bone Bolango kemampuan membiayai peng-eluaran rutin yang ditutupi oleh PAD terkecil sebesar 0,046 tertinggi Kota Gorontalo sebesar 0,238. Jika PAD dan bagi hasil dijumlahkan maka kemampuan mencover belanja total Kota Gorontalo tertinggi sebesar 87,000, dan terendah Kabupaten Gorontalo Utara sebesar 10,700. Ilustrasi derajat kemandirian fiska

kabupaten/kota di Gorontalo dapat dilihat pada gambar di bawah ini.

Gambar 4.14. Ilustrasi Derajat Kemandirian Fiskal Kab/Kota di Provinis Gorontalo



Sumber: APBD Kab/Kota di Gorontalo, 2012. Diolah.

Gambar 4.14 memperjelas posisi kemampuan pembiayaan kabupaten/kota di Gorontalo. PAD terhadap total belanja maupun belanja rutin itu sendiri kemampuannya sangat kecil. Dengan demikian seluruh daerah otonom di Gorontalo sangat sulit melakukan kreasi pendanaan untuk kegiatan investasi, maupun pembangunan infrastruktur untuk memacu laju pertumbuhan ekonomi.

Solusinya, pembentukan *partnership* antara pemerintah daerah dan swasta sangat dibutuhkan untuk investasi maupun pembangunan infrastruktur, ini diperlukan karena kemampuan daerah sangat terbatas. Pada kondisi tertentu *government expenditure* dapat diharapkan menggerakkan perekonomian, hanya saja kecenderungannya saat ini lebih banyak untuk belanja rutin (belanja tidak langsung).

4.5. Kesimpulan

Hasil analisis menunjukkan bahwa seluruh kabupaten/kota yang ada di Gorontalo tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat sangat tinggi, sebagai dampak dari belum optimalnya pendapatan yang bersumber dari pajak daerah maupun retribusi daerah. Kedua komponen sumber pendapatan tersebut sangat dominan diharapkan, sebab pengelolaan hasil kekayaan daerah yang dipisahkan masih sangat terbatas. Bahkan beberapa daerah belum ada BUMD selain PDAM, sementara kinerja PDAM di Goron-talo masih kurang optimal.

Selanjutnya, pemerintah daerah di Gorontalo perlu memikirkan alternatif pendanaan berupa pinjaman, karena model pinjaman dimungkinkan untuk membiayai pembangunan infrastruktur dasar. Disamping membangun *partnership* secara maksimal dengan pihak swasta untuk investasi. Terbatasnya pendanaan pemerintah, maka swasta harus menjadi tumpuan. Oleh sebab itu, pemerintah daerah wajib melakukan perbaikan pelayanan publik maupun menciptakan iklim usaha yang kondusif dengan berbagai macam insentif bagi pelaku usaha.

Bab 5
Transfer Fiskal dan Kemiskinan di Provinsi Gorontalo

5.1. Pendahuluan

Kemiskinan merupakan masalah perekonomian memiliki dampak yang luas, oleh sebab itu diperlukan program yang memadai serta dukungan kebijakan yang tepat untuk menganggulanginya. Penyebab kemiskinan ada banyak faktor, karena itu pendekatannya bersifat *multistakeholders* untuk mengentaskannya.

Secata teoritis dan empiris menunjukkan bahwa untuk mengurangi kemiskinan salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah intervensi kebijakan pemerintah, melalui peningkatan pengeluaran untuk kegiatan sektor produktif. Dalam konteks pelaksanaan desentralisasi fiskal, pengeluaran pemerintah pusat dibarengi dengan transfer ke daerah. Tujuannya untuk mengoptimalkan peranan dan kewenangan daerah mendesain kegiatan untuk mengurangi kemiskinan regional.

Meski tak dapat dinafikkan pelaksanaan desentralisasi bisa pula menciptakan sebaliknya, anggaran yang digelontorkan ke daerah efeknya sangat minim terhadap pengentasan kemiskinan. Hal itu terjadi karena transfer fiskal yang dilakukan penyerapannya lebih banyak untuk gaji pegawai, atau kegiatan non produktif. Asumsi ini hendak dibuktikan secara empiris, apakah transfer fiskal yang telah berjalan selama 10 tahun memberikan pengaruh yang signifikan terhadap pengurangan angka kemiskinan atau justru efeknya minim di Gorontalo?.

Apalagi lima tahun terakhir, Gorontalo selalu menempati urutan kelima provinsi tertinggi angka kemiskinannya, tertinggi di kawasan Sulawesi. Meskipun jika dilihat dari pertumbuhan ekonominya setiap tahun meningkat, namun angka kemiskinan tetap tinggi, hal itu menjadi pertanyaan besar karena cenderung terjadi *trade off* perekonomian

5.2. Teori Transfer dan Aplikasinya

Pelaksanaan otonomi daerah prinsipnya memberikan kewenangan penuh kepada daerah mengelola kegiatan pemerintahan dan pembangunan disertai transfer dari pusat. Transfer diperlukan karena setiap daerah memiliki kemampuan fiskal yang terbatas, selain itu terdapat perbedaan potensi ekonomi antar daerah. Juga dimaksudkan menciptakan keadilan horizontal agar tidak menimbulkan ketimpangan.

Simanjuntak (2002) menyebutkan bahwa transfer ke daerah dilakukan tidak lain dimaksudkan untuk mencapai tujuan stabilisasi pemerintah pusat. Transfer dana dapat ditingkatkan oleh pemerintah ketika aktivitas perekonomian lesu, dan sebaliknya dana transfer dapat dikurangi manakala perekonomian sedang *booming*. Dengan kata lain besar kecilnya dana transfer diberikan ke daerah bergantung pada kemampuan kapasitas ekonomi daerah.

Oleh sebab itu transfer memiliki rasionalisasi, seperti yang dijelaskan oleh Boadway dan Wildasin (1988) bahwa ada alasan argumentasi ekonomi yang mendorong pemerintah untuk melakukan transfer fiskal antar tingkat pemerintahan yaitu:

1. Terjadinya *fiscal gap*, transfer fiskal, yang diberikan dalam hal ini dimaksudkan untuk mengoreksi ketimpangan fiskal, tersebut yaitu ketidakseimbangan fiskal yang terjadi antara kemampuan daerah untuk meningkatkan penerimaannya dan pengeluaran yang menjadi tanggung jawabnya.

2. Terjadinya *fiscal inequity*, diperlukan keseimbangan kemerataan secara horizontal *(horizontal fiscal equity)* un melakukan koreksi terhadap ketidakadilan yang sec natural muncul di dalam suatu sistem yang desentralistik
3. Terjadinya *fiscal inefficiency*, argumen untuk melakul transfer didorong oleh kenyataan bahwa perbedaan seru yang menimbulkan *fiscal inequality* juga dapat menyebabk inefisiensi fiskal.
4. Terjadinya efek luapan antardaerah *(interjurisdiction spillo effect)*, yang biasanya terjadi karena manfaat dari bara atau jasa yang disediakan secara lokal meluap *(spillov* keluar jurisdiksi yang memberikan manfaat kepada ya tidak memberikan kontribusi pada biaya dan karena ya bukan penduduk *(nonresident)* datang ke wilay bersangkutan dan ikut menikmati jasa-jasa publik ya disediakan. Transfer dalam hal ini dapat digunakan unt mengoreksi inefisiensi yang terjadi akibat adanya *spillo effect* dari hibah tersebut.
5. Untuk *fiscal harmonization*, sampai pada tingkat tertent redistribusi merupakan tujuan dari pemerintah pusat, yar berarti terdapat suatu kepentingan nasional di dala redistribusi yang terjadi sebagai akibat dari penyediaan jas publik oleh pemerintah subnasional. Harmonisa pengeluaran dapat diikuti dengan penggunaa *(nonmatching) 'conditional grants'*, yang menyediakan kondi yang mencerminkan efisiensi nasional dan keadilan, da bahwa suatu pinalti finansial adalah berkaitan denga kegagalan untuk mencapai tujuan.
6. Untuk menjamin tercapainya *common minimum standard services* antardaerah yang memungkinkan daerah-daeral

miskin menyediakan tingkat pelayanan yang dapat diterima.

7. Untuk mewujudkan tujuan stabilisasi, hbah antar tingkat pemerintahan juga dapat digunakan untuk membantu dalam mewujudkan stabilisasi ekonomi. Hibah dapat ditingkatkan ketika kegiatan ekonomi menurun untuk mendorong pengeluaran lokal dan sebaliknya dikurangi pada saat kegiatan ekonomi meningkat. Bantuan model ini merupakan instrumen yang tepat untuk mewujudkan tujuan stabilisasi.

Pemberian dana transfer dilakukan kedalam dua bentuk transfer yang bersifat umum dan khusus, keduanya memiliki sasaran yang berbeda dan memiliki ukuran yang berbeda pula. Menurut Shah (2007), transfer antar pemerintah atau hibah dapat secara luas diklasifikasikan menjadi dua kategori:

1. Tujuan Umum (Tanpa Syarat)
   Transfer tujuan umum disediakan sebagai dukungan anggaran secara umum, tanpa balas jasa. Jenis transfer-transfer ini biasanya diamanatkan oleh undang-undang, tapi kadang-kadang dilakukan yang bersifat *ad hoc* atau bersifat *discretionary*. Transfer tersebut dimaksudkan untuk memperkuat pelaksana-an dan menjalankan otonomi daerah dan mening-katkan keseimbangan antar kekuasaan *(equit interyurisdiksional)*. Tujuan umum transfer ini disebut blok grant digunakan untuk menyediakan atau pembiayaan yang bersifat umum untuk pengeluaran pemerintah daerah, seperti pembiayaan rutin. Namun pengeluaran umum ini harus dilakukan secara bijak oleh pemerintah daerah. Sebab dana block grant adalah konsep yang samar-samar, jatuhnya di daerah abu-abu antara transfer tujuan umum dan transfer tujuan khusus, karena pemerintah pusat memberikan dukungan anggaran tanpa balas jasa dar pemerintah daerah.
2. Tujuan Spesifik (Bersyarat atau Dialokasikan).
   Tujuan spesifik atau kondisional, transfer ini dimaksudkar untuk memberikan insentif bagi pemerintah untul melakukan program-program tertentu atau kegiatan. Hibal tersebut mungkin biasa atau wajib yang bersifat *discretionary* atau *ad hoc*. Bantuan bersyarat ini biasanya ditentukan jeni pengeluaran yang akan dibiayai, yang tidak tercover dalan pembiayaan umum seperti dana darurat bencana dar sebagainya. Pemberian bantuan bersyarat ini haru memasukkan ketentuan dengan mewajibkan penerim untuk membiayai sebagian dengan besaran persentas tertentu dari pengeluaran yang akan dilakukan.

Menurut Davey (1988:183 dalam Arham, 2013) secara umur dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (PKPD) terdiri dar bantuan umum (*block grant*) dan bantuan khusus (*spesific grant* Bentuk bantuan sebelum pelaksanaan desentralisasi fiskal tahu 2001 *block grant* berbentuk sumbangan daerah otonom (SDO sementara *specific grant* berbentuk Inpres (Devas, 1989:48). *Bloc grant* digunakan untuk tujuan umum penggunaannya sesua pedoman pusat, dan bantuan khusus *(specific grant)* yar digunakan untuk pengeluaran yang telah ditentukan dan dikontr secara detil oleh pusat (Shah, 1998:171).

Sementara bantuan (transfer) dalam konteks pelaksanaa desentralisasi fiskal, *block grant* terdiri dari Dana Alokasi Umur Dana Bagi Hasil Pajak dan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alar dan *spesific grant* yaitu Dana Alokasi Khusus kedua bentuk bantua tersebut merupakan dana Perimbangan Keuangan Pusat da Daerah. Penggunaan DAU, DBHP dan DBHSDA *(block grant* diserahkan pada kebijakan masing-masing daerah. Sedangka

penggunaan DAK *(spesific grants)* telah ditentukan oleh pemerintah pusat dengan kewajiban daerah penerima harus menye-diakan 10% dana pendamping.

Sebelum tahun 2001, perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam APBN diwujudkan melalui alokasi pengeluaran transfer ke daerah, berupa *(i)* subsidi daerah otonom (SDO) atau dana rutin daerah (DRD), dan *(ii)* anggaran yang didaerahkan dalam bentuk dana pembangunan daerah (DPD) termasuk dana bagi hasil PBB dan BPHTB.

Seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, sejak tahun 2001 transfer dana dari APBN ke daerah dialokasikan dalam bentuk dana perimbangan, dana otonomi khusus[13] dan dana penyesuaian. Untuk penelitian ini lebih fokus membahas transfer ke daerah dalam bentuk dana perimbangan, karena unit analisis (kabupaten/kota) tidak ada daerah yang masuk wilayah yang mendapatkan dana otonomi khusus, dan dana penyesuaian lebih diprioritaskan pada daerah pemekaran, sementara daerah pemekaran setelah otonomi daerah juga tidak dimasukkan sebagai unit analisis.

Transfer ke daerah direalisasikan dalam bentuk transfer dana perimbangan terdiri dari dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK), ditujukan untuk memberikan kepastian sumber pendanaan bagi APBD, juga mempunyai prinsip dan tujuan antara lain untuk: *(1)* mengurangi kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah *(vertical fiscal imbalance)* dan antardaerah *(horizontal fiscal imbalance);* (2) meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan

[13] Dana Otonomi Khusus atau Dana Otsus adalah dana yang dialokasikan untuk membiayai pelaksanaan otonomi khusus suatu daerah sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

pelayanan publik antardaerah; *(3)* meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional; *(4)* membentuk tata kelola pelaksanaan transfer ke daerah yang tepat sasaran, tepat waktu, efisien, adil, transparan, dan akuntabel; dan *(5)* mendukung kesinambungan fiskal dalam kebijakan ekonomi makro.

Berkaitan dengan itu, dana perimbangan atau alokasi transfer ke daerah terus meningkat setiap tahunnya, pada tahun pertama pelaksanaan desentralisasi fiskal tahun 2001 alokasi transfer ke daerah (dalam bentuk dana perimbangan) sebesar Rp.82,4 triliun atau setara dengan 5,6% terhadap PDB. Berarti terjadi peningkatannya cukup tinggi dengan realisasi dana yang ditransfer tahun sebelumnya (tahun anggaran 2000) hanya sebesar Rp. 32,9 triliun atau setara 3,3% dari PDB.

Jika dibandingkan dengan penerimaan dalam negeri (PDN), komposisi dana yang ditransfer ke daerah sebelum pelaksanaan desentralisasi fiskal hanya sebesar 14,95 % dari total belanja negara, sementara tahun pertama pelaksanaan desentralisasi fiskal mencapai 23,24% dari belanja negara. Meningkatnya transfer ke daerah setelah otonomi daerah karena berhubungan dengan pemberian kewenangan yang makin besar terhadap kabupaten/kota, dengan prinsip *money follow function*. Adapun perkembangan realisasi transfer ke daerah melalui dana perimbangan dapat dilihat pada tabel 5.1 berikut ini.

Tabel: 5.1. Perkembangan Realisasi Transfer ke Daerah (Dana Perimbangan) (Triliun Rupiah)

Tahun	Komponen Transfer				
	Bagi Hasil	Dana Alokasi Umum	Dana Alokasi Khusus	Jumlah	% Terhadap PDB
2001	21.183,1	60.516,7	700,6	82.400,4	5,6
2002	25.000,0	69.200,0	600,0	94.800,0	5,9
2003	29.900,0	77.000,0	3.000,0	109.900,0	6,1

Tahun	Komponen Transfer				
	Bagi Hasil	Dana Alokasi Umum	Dana Alokasi Khusus	Jumlah	% Terhadap PDB
2004	37.400,0	82.100,0	3.700,0	123.000,0	6,2
2005	31.200,0	88.800,0	3.700,0	124.300,0	5,7
2006	59.563,7	145.664,2	11.569,8	216.797,7	7,0
2007	68.500,0	164.800,0	17.100,0	250.300,0	7,1
2008	78.420,2	179.507,1	20.787,3	278.714,7	5,6
2009	73.819,4	186.414,1	24.819,6	285.053,1	5,3
2010	89.618,4	203.606,5	21.138,4	314.363,3	4,8

Sumber: Nota Keuangan APBN 2001 – 2010, Diolah.

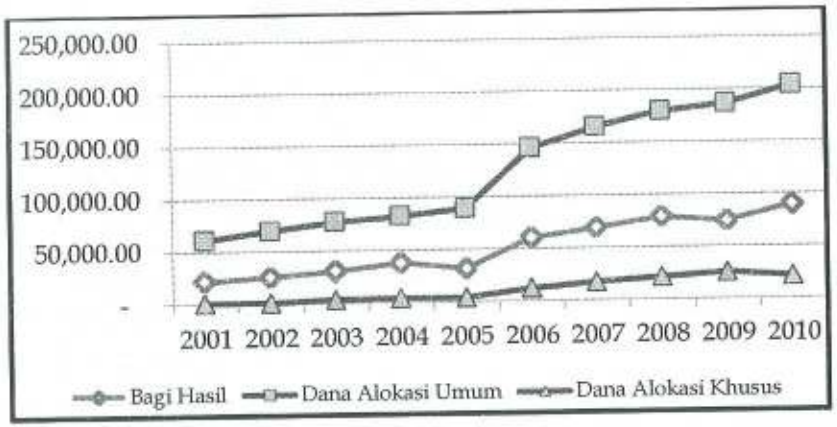
Tabel 5.1 menggambarkan perkembangan realisasi dana perimbangan periode 2001-2010. Pada tahun 2001, total dana ditransfer ke daerah sebanyak Rp. 82,400 triliun atau sebesar 5,6% dari PDB. Secara nominal maupun persentase dana ditransfer ke daerah hingga tahun 2010 terus mengalami peningkatan, sehingga pada tahun 2010 dana yang ditransfer kedaerah sebanyak Rp.314,363 triliun atau sebesar 4,8% dari PDB. Jika dirata-ratakan, dana perimbangan (transfer) ke daerah tumbuh rata-rata sebesar 18,79 persen per tahun.

Ada tiga komponen jenis transfer ke daerah seperti tercermin pada tabel 4.1, DAU merupakan jenis transfer yang paling besar dibandingkan dengan bagi hasil dan DAK, pada tahun 2001 total DAU yang ditransfer ke daerah sebanyak Rp. 60,5 triliun meningkat sebanyak Rp. 203,6 triliun pada tahun 2010. Bagi hasil yang ditransfer ke daerah pada tahun 2001 sebanyak Rp. 21,1 triliun atau meningkat menjadi Rp. 81,6 triliun pada tahun 2010. Sementara DAK merupakan jenis transfer *spesific grant* relatif rendah dibandingkan dengan jenis transfer lainnya, namun demikian trendnya juga meningkat setiap tahun, pada tahun 2001 DAK yang ditransfer ke daerah sebanyak Rp. 700 miliar, dan

meningkat sebanyak Rp. 21,1 triliun pada tahun 2010. Besarnya DAU yang ditransfer sebagai konsekuensi pelimpahan pegawai ke daerah, DAU pada realitasnya lebih dari separuh digunakan untuk membayar gaji pegawai daerah. Walau prinsip dasarnya DAU bertujuan untuk menciptakan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah, diharapkan penggunaan DAU diutamakan penggunaannya untuk urusan wajib.

Melihat perkembangan data transfer ke daerah setiap tahun trendnya meningkat, mencerminkan bahwa proporsi transfer ke daerah masih dominan dibandingkan dengan Pendapatan Asli Daerah, kendati secara nominal PAD setiap daerah bertambah. Masalah utama yang dihadapi daerah otonom sekarang kapasitas fiskalnya masih rendah, akibatnya ketergantungan terhadap transfer tetap tinggi.

Gambar 5.1 Trend Perkembangan Ketiga Jenis Transfer



Sumber: Nota Keuangan APBN 2001 – 2010, Diolah

Meningkatnya jumlah transfer ke daerah terutam komponen DAU dan DAK juga diakibatkan makin bertambahny

jumlah daerah pemekaran setiap tahun. Realitasnya DAU sebagian besar digunakan untuk membayar gaji pegawai, sementara DAK bagi daerah ditujukan untuk mengembangkan infrastruktur baru yang dibutuhkan oleh daerah hasil pemekaran. Ini yang seringkali diabaikan oleh beberapa pihak, terutama daerahdaerah yang menginginkan pemakaran baru. Meski pada kenyataannya daerah yang hendak dimekarkan wilayah yang minim potensi, baik dari sisi SDA mapun SDM. Daerah tersebut pada akhirnya sangat bergantung transfer, karena celah fiskal yang dimiliki cukup lebar. Daerah yang kurang mampu dari segi pembiayaan urusannya akan memperoleh alokasi DAU yang relatif besar. Lihat trend peningkatan transfer ke daerah pada gambar 5.2. berikut ini.

Gambar: 5.2. Trend Peningkatan Total Transfer Ke Daerah, 2001 – 2010 (Triliunan Rupiah)

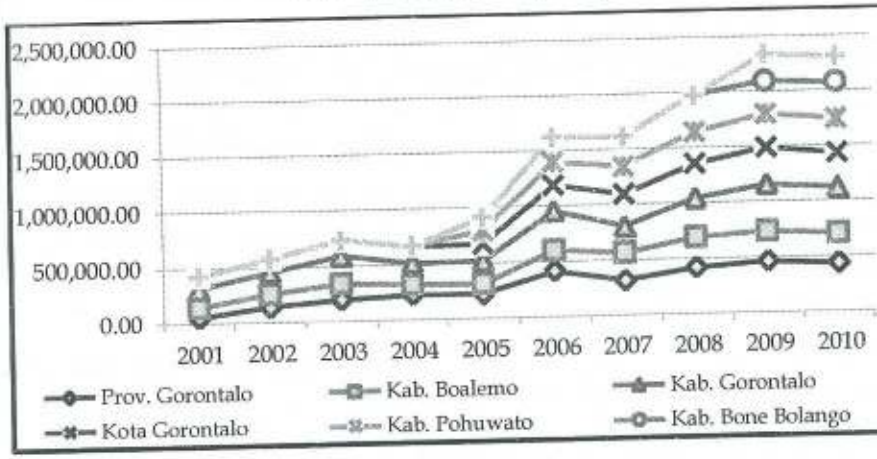
Sumber: Nota Keuangan APBN 2001 – 2010, Diolah

Sementara untuk wilayah Gorontalo gambaran transfer fiskal polanya sama secara umum diseluruh Indonesia, setiap tahun mengalami peningkatan. Ini juga mengindikasikan bahwa peranan transfer ke daerah makin tinggi, terutama untuk DAU. Sebagian

besar DAU diper-untukkan untuk pembiayaan rutin, dan ada kecenderungan daerah terus menambah jumlah pegawai seiring dengan besarnya kewenangan yang diberikan kepada daerah. Rasio pegawai dan kebutuhan organisasi pemerintahan cenderung gemuk, kecenderungan birokrasi yang gemuk menjadi kurang efisien.

Selain itu, penambahan wilayah juga mengikuti struktur baru manakala ada peningkatan jumlah pemekaran. Kondisi ini terjadi di Gorontalo, tahun 2004 dan 2008 ada pemekaran wilayah, hal tersebut membawa konsekuensi meningkatnya dana transfer, baik untuk dana bagi hasil, DAU terutama dan DAK. Saat ini beberapa komponen masyarakat mengharapkan ada daerah otonom baru, maka kedepannya jika hasrat ini diakomodasi transfer dana perimbangan akan meningkat. Meskipun terkadang besarnya transfer ke daerah kurang signifikan memperbaiki kondisi perekonomian daerah itu sendiri, perhatian ilustrasi gambar 5.3 berikut ini:

Gambar: 5.3. Trend Peningkatan Transfer Ke Gorontalo, 2001 – 2010 (Miliaran Rupiah)



Sumber: APBD, 2001 – 2010, Diolah

Nampak bahwa pada tahun 2006 transfer ke Gorontalo mengalami lonjakan karena adanya penambahan daerah baru yang dimekarkan, yakni Kabupaten Pohuwato dan Kabupaten Bone Bolango. Bertambahnya dua daerah otonom baru mempertegas bahwa pemekaran wilayah sangat memberikan pengaruh yang besar terhadap peningkatan transfer karena adanya struktur pemerintahan baru, disusul pembangunan infrastruktur perkantoran yang cenderung menjadi prioritas utama. Pembiayaan infrastruktur baru dialokasikan dari DAK, dan sebagian dari DAU.

5.3. Konsep Kemiskinan

Kemiskinan merupakan masalah yang kompleks karena berhubungan dengan berbagai aspek kehidupan dari manusia. Walaupun fenomena kemiskinan itu merupakan sesuatu yang kompleks dalam arti tidak hanya berkaitan dengan dimensi ekonomi, tetapi juga dimensi-dimensi lain di luar ekonomi, namun selama ini kemiskinan lebih sering dikonsepsikan dalam konteks ketidakcukupan pendapatan dan harta *(lack of income and assets)* untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar seperti pangan, pakaian, peru-mahan, tingkat pendidikan dan kesehatan kesemuanya berada dalam lingkup dimensi ekonomi (Nanga, 2005).

Sedangkan Yao (2006) menjelaskan bahwa makna dan definisi kemiskinan telah melebar secara progresif, konsep kemiskinan secara bertahap berevolusi dari gagasan "tingkat minimum subsistensi" untuk gagasan "deprivasi relatif" yang mendefinisikan kemiskinan sebagai kegagalan untuk mempertahankan standar yang berlaku di suatu masyarakat tertentu. Dengan demikian, ukuran kemiskinan telah diperluas mencakup banyak hal, selain pendapatan, juga diperluas ke non-pendapatan, seperti pendidikan dasar, kesehatan dasar, dan akses

terhadap pelayanan sosial dasar. Bahkan unsur-unsur lain telah ditambahkan ukuran kemiskinan, termasuk kemampuan secara otonomi, memiliki hak suara, pemberdayaan dan partisipasi.

Bank Dunia (2001) menguraikan bahwa kemiskinan merupakan konsep multidimensi dan dengan demikian dapat didefinisikan dalam banyak cara: Kemiskinan adalah kurangnya pendapatan, makanan, tempat tinggal, kesempatan kerja, atau fisik aset, seperti ternak dan tanah. Kemiskinan juga tidak memiliki akses terhadap air minum yang bersih, fasilitas kesehatan bila diperlukan atau tidak mampu membaca dan menulis. Kemiskinan juga rentang berada pada risiko, ketidakpastian tentang masa depan, kerentanan, ketidakberdayaan, kurangnya suara representasi atau kebebasan.

Dengan demikian, definisi alternatif kemiskinan berfoku pada berbagai aspek kekurangan dalam hal kesejahteraan pendapatan dan non pendapatan. Definisi kemiskinan juga mungkin berbeda dengan nilai-nilai dan sikap masyarakat yan sedang dipertimbangkan dan dengan karakteristik dan piliha secara keseluruhan. Oleh karena itu, kemiskinan dapat dilihat sebagian sebagai pertimbangan nilai, berdasarkan kriteria yan berbeda dari masyarakat ke masyarakat.

Dalam pengertian ini, kondisi yang mendefinisika kemiskinan dapat berbeda cukup signifikan di seluruh negara da budaya yang berbeda. Namun demikian, analisis dari penyeba kemiskinan dan desain kebijakan penanggulangan kemiskina memerlukan beberapa tingkat standardisasi yang berbeda sesu dengan karakter dan budaya.

Untuk keperluan studi empiris biasanya digunakan tig indikator kemiskinan absolut (Adams dan Page 2003, Kraay, 200 Nanga, 2005), yaitu :

Pertama, adalah *poverty headcount index* (P0) yang merupakan suatu ukuran kasar dari kemiskinan karena hanya menunjuk kepada proporsi dari penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan. Dengan ukuran ini, setiap orang miskin memiliki bobot yang sama besarnya. Artinya, tidak ada perbedaan antra penduduk yang paling miskin dan penduduk yang paling kaya diantara orang-orang miskin. Selain itu, ukuran ini hanya menghitung jumlah kepala orang miskin (*headcount*), dan tidak mampu menangkap tingkat keparahan kemiskinan itu sendiri. Sementara persentase dari penduduk yang miskin tersebut tidak menggambarkan intensitas dari kemiskinan.

Kedua, adalah *poverty gap index* (P1), yang mengukur kedalaman kemiskinan (*the depth of poverty*) di dalam suatu wilayah, dan indeks ini mengestimasi jarak atau perbedaan rata-rata pendapatan orang miskin dari garis kemiskinan sebagai suatu proporsi dari garis kemiskinan tersebut. Ukuran ini menggambarkan jarak rata-rata (*mean distance*) dibawah garis kemiskinan yang dinyatakan sebagai suatu proporsi terhadap garis kemiskinan tersebut. Ukuran ini merupakan indikator yang baik tentang kedalaman kemiskinan, dan dengan menggunakan ukuran atau indeks kedalaman kemiskinan ini, pemerintah sebagai pembuat kebijakan dapat memperkirakan besarnya dana yang diperlukan untuk pengentasan kemiskinan.

Ketiga, adalah *squared poverty gap* (P2) yang menunjukkan kepelikan atau keparahan kemiskinan di dalam suatu wilayah. Secara sederhana, indeks P2 ini, dapat didefinisikan sebagai rata-rata dari kuadrat kesenjangan kemiskinan (*squared poverty gaps*). Ukuran P2 ini telah mempertimbangkan pula kepelikan kemiskinan (*severity of poverty*) di dalam suatu wilayah dan ketimpangan pendapatan diantara penduduk miskin tersebut. Oleh karena itu,

indeks ini sering juga dinamakan sebagai indeks keparahan kemiskinan (*poverty severity index*).

5.4. Keadaan Kemiskinan di Indonesia dan Gorontalo

Masalah kemiskinan merupakan salah satu persoala mendasar yang menjadi pusat perhatian pemerintah di negar manapun. Namun persoalannya yang kerap menjadi perdebata untuk menanggulangi masalah kemiskinan, yakni penentua indikator. Lembaga (instansi) pemerintah dalam menentuka indikator tidak jarang berbeda satu sama lain, akibatny berdampak terhadap jumlah orang miskin yang berbeda pul menurut versi masing-masing instansi.

Tidak hanya di Indonesia, bahkan ukuran kemiskinan yan dianut oleh negara negara dari standar Bank Dunia, ternyata secar empiris kadang-kadang kurang bisa menjelaskan fenomen kemiskinan. Terutama memban-dingkan kemiskinan denga kesejahteraan. Tidak semua kemiskinan identik denga ketidaksejahteraan, demikian juga tingkat pendapatan yang tingg belum mencerminkan tingkat kesejahteraan yang tinggi.

Sen poverty index (SPI) yang merupakan formula yan dipergunakan untuk mengukur indeks kemiskinan, ternyata tida mampu mengukur tingkat kesejahteraan. SPI yang lebih me dasarkan pada *poverty head account ratio* dan ini yang diambil da penyebaran pendapatan per kapita (koefisien gini) ternyata han meng-ukur kemiskinan dari tingkat pendapatan.

Sementara pengukuran kemiskinan yang dilakukan ol BPS menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuh dasar *(basic needs approach).* Dengan pendekatan ini, kemiskin dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi unt memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan ya diukur dari sisi pengeluaran. Menurut pendekatan ini, pendud

miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan (GK).

Secara teknis GK dibangun dari dua komponen yaitu Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Nonmakanan (GKNM). GKM merupakan nilai pengeluaran kebutuhan minimum makanan yang disetarakan dengan 2.100 kilo kalori per kapita per hari; sedangkan GKNM merupakan kebutuhan minimum untuk perumahan, sandang, pendidikan, dan kesehatan (BPS, 2011).

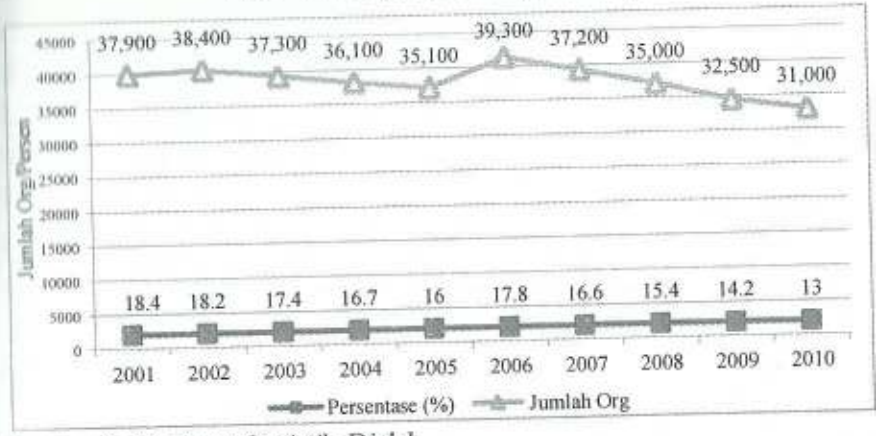
Berdasarkan indikator itu, jumlah dan persentase penduduk miskin di Indonesia cenderung menurun selama periode 2001- 2010 (Lihat grafik, 4.3). Pada tahun 2001 awal pelaksanaan otonomi daerah Persentase penduduk miskin tercatat 18,4 persen atau 37,9 juta orang. Pada tahun 2002 secara Persentase menurun sebesar 18,2 kendati proporsi dari segi jumlah orang miskin relatif meningkat sebesar 38,4 juta. Pada tahun-tahun selanjutnya jumlah orang miskin maupun presentase terus menurun hingga tahun 2005.

Sebagai akibat dari kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM pada tahun 2005 yang berdampak pada meningkatnya harga-harga kebutuhan dasar, kemiskinan tercatat meningkat menjadi 17,8 persen (39,3 juta orang) pada tahun 2006, atau meningkat sebanyak 4,2 juta orang dibanding tahun 2005. Meskipun demikian selama periode 2007-2010, angka kemiskinan kembali turun. Pada tahun 2007, penduduk miskin tercatat sebanyak 37,2 juta orang (16,6%).

Penurunan ini sebagai dampak dari beberapa program pemerintah yang ditujukan bagi penduduk miskin dijalankan pemerintah sejak 2005 memiliki dampak positif bagi penurunan angka kemiskinan. Hal ini dapat dilihat pada terus menurunnya angka kemiskinan, baik dalam jumlah maupun persentase penduduk miskin. Pada 2008 angka kemiskinan sebanyak 35 juta jiwa atau sebesar 15,4, tahun 2009 angka kemiskinan sebanyak 32,5

juta jiwa atau sebesar 14,2%, dan pada tahun 2010, penduduk miskin tercatat menurun menjadi 31 juta orang atau sebesar 13%.

Gambar: 5.4. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Indonesia, 2001 - 2010 (Juta Orang/Persen)



Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah.

Sementara perkembangan penduduk miskin di Gorontal selama tahun 2001 yang hampir berbarengan dengan pembentuka provinsi setiap tahun terus mengalami penurunan yang signifikan Penurunan angka penduduk miskin di Gorontalo tak dapa dipungkiri sebagai dampak dari adanya beberapa daerah otonor baru, maupun keberadaan provinsi itu sendiri. Keadaan penduduk miskin berdasarkan kabupaten/kota dapat disimak sebagai beriku

Tabel 5.2. Perkembangan Angka Kemiskinan Kabupaten/Kota di Gorontalo, 2001-2010.

Tahun	Kabupaten/Kota						Prov. Goron-talo
	Boale mo	Limbo to	Pohu-wato	Bone Bolan go	Gorut	Goron-talo	
2001	65,8	198,0	0	0	0	19,0	282,8
2002	63,7	192,7	0	0	0	18,3	274,7
2003	33,3	136,6	0	0	0	13,2	263,1
2004	34.3	138,5	34,6	35,7	0	16,0	259,1
2005	32,5	138,6	32,7	36,0	0	15,2	226,0
2006	37,0	146,9	35,1	39,1	0	15,6	273,7
2007	32,7	100,5	31,3	36,1	29,2	12,0	212,6
2008	27,2	75,2	24,5	27,1	20,9	7,9	182,8
2009	24,4	66,9	22,5	24,1	19,0	8,3	165,2
2010	25,5	67,1	24,2	25,1	20,0	9,9	171,8
2011	29,1	77,9	28,5	25,3	20,5	11,0	192,3
2012	28,4	76.0	27,8	24,7	20,0	10,7	187,6

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah.

Masalah kemiskinan merupakan persoalan fundamental yang menjadi pusat perhatian pemerintah, perhatian itu tentu saja berkaitan dengan penanggulangnya. Aspek mendasar untuk mendukung upaya penanggulangan kemiskinan tidak lain tersedianya data kemiskinan yang akurat untuk menjadi pijakan pengambilan kebijakan sehingga akan menjadi tepat sasaran.

Metode penghitungan angka kemiskinan selama ini berbeda satu sama lain, karena tidak mengherankan kemudian dalam satu daerah angka kemiskinan bisa berbeda. Berdasarkan pada kondisi tersebut, data-data kemiskinan di Gorontalo kita dapat membacanya seperti yang tersaji dalam tabel di atas, pada tahun 2001 angka kemiskinan di Gorontalo sebesar 282 ribu jiwa, daerah otonom tertinggi angka kemiskinannya adalah Kabupaten Gorontalo sebesar 198 ribu jiwa, hamper separuh orang miskin di

Provinsi Gorontalo berada di Kabupaten Gorontalo. Penduduk terbesar pada awal pelaksanaan otonomi daerah memang paling besar di daerah induk tersebut.

Selama kebijakan desentralisasi diimplementasikan angka kemiskinan di Gorontalo trendnya menurun (lihat gambar 5.4), namun tahun 2006 sedikit mengalami kenaikan, kemungkinannya dampak dari kenaikan harga BBM. Secara keseluruhan kabupaten/kota angka kemiskinan di Gorontalo menurun, ini tidak dapat dipungkiri sebagai keberhasilan pemerintah setiap kabupaten/kota maupun dukungan kebijakan pemerintah provinsi, serta bantuan program pengentasan kemiskinan dari pemerintah pusat. Menurunnya angka kemiskinan di Gorontalo tidak terlepas juga dari kondisi makro ekonomi ditingkat regional Gorontalo.

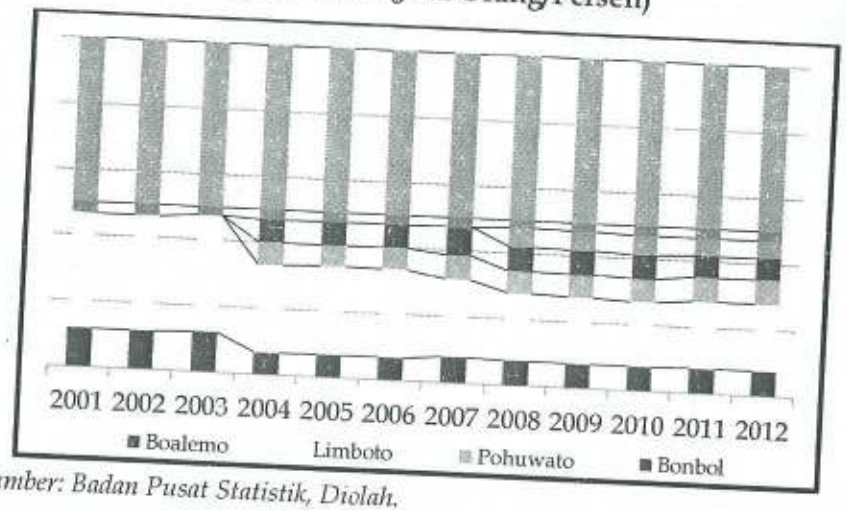
Berbagai studi empiris menunjukkan, bahwa kemiskinan berkorelasi dengan peningkatan perekonomian sebagai dampak dari meningkatnya pembentukan output perekonomian disetiap daerah. Model-model pengentasan kemiskinan dengan memberikan bantuan langsung cenderung efeknya kecil dan bersifat jangka pendek, karena itu peningkatan output perekonomian perlu mendapat porsi yang besar. Akumulasi kapital, produktifitas tenaga kerja serta arus dana masuk (investasi) dayikini sebagai usaha yang lebih fundamental dilakukan pemerintah.

Kemiskinan munculnya karena dipengaruhi berbagai faktor seperti minimnya akses informasi sumber pembentukan modal dalam kelangsungan kegiatan ekonomi rumah tangga. Selain itu kepemilikan sumber produksi yang minim, bahkan sebagian besar penduduk miskin tidak memiliki faktor produksi. Jikapun terjadi pembentukan modal disuatu daerah, termasuk investasi meningkat namun kemampuan produktifitas yang rendah juga dapat

melahirkan kemiskinan. Serupa kondisinya bilamana tabungan rendah juga akan memiliki implikasi terhadap tingginya angka kemiskinan. Oleh sebab itu, kebijakan pemerintah memang diperlukan terutama mendorong peningkatan pengeluaran pemerintah di sektor-sektor produktif, baik bersifat jangka pendek maupun jangka panjang.

Gambar 5.4 di bawah menggambarkan kondisi kemiskinan di Gorontalo, setiap tahun terus menurun. Program pengentasan kemiskinan yang dijalankan pemerintah Gorontalo tidak lepas dari upaya sistematis dengan membentuk Kelembagaan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (KTKP) Provinsi Gorontalo. Lembaga ini setidaknya merumuskan indikator kemiskinan berbasis kearifan lokal Gorontalo, membentuk pokja rencana aksi daerah (RAD) MDGs untuk pencapaian target serta melaksanakan Forum PMPK Mobile untuk memonitor dan mengevaluasi program penanggulangan kemiskinan ditingkat lapangan.

Gambar: 5.5 Kondisi Angka Kemiskinan di Provinsi Gorontalo, 2001 - 2012 (Juta Orang/Persen)



Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah.

5.5. Pengaruh Transfer Fiskal Terhadap Kemiskinan di Gorontalo

Analisis pengaruh transfer fiskal terhadap kemiskinan di Gorontalo dilakukan untuk melihat sejauh mana keberhasilan pelaksanaan desentralisasi fiskal. Konsep umum desentralisasi bertujuan untuk menciptakan kemandirian ekonomi serta mendorong peningkatan kesejahteraan di daerah. Desentralisasi fiskal diasumsikan akan jauh lebih efektif menyelesaikan masalah-masalah di daerah termasuk mengurangi angka kemiskinan ketimbang dilakukan secara terpusat.

Secara empiris pengaruh transfer (desentralisasi fiskal) terhadap kemiskinan sudah banyak dibuktikan baik secara langsung maupun melalui transmisi pertumbuhan ekonomi. Asumsinya, dengan terjadinya pertumbuhan ekonomi maka *income* perkapita masyarakat meningkat, pada saat yang bersamaan akan berpengaruh negatif terhadap kemiskinan. Hasil empiris hubungan antara transfer fiskal maupun desentralisasi fiskal dengan pertumbuhan ekonomi maupun kemiskinan secara langsung dilakukan oleh Yao (2006).

Sementara hasil estimasi hubungan antara transfer fiskal dengan kemiskinan di Gorontalo dapat dilihat seperti berikut ini.

$$Pov_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 PDRBCap + \alpha_2 HDI_{it} + \alpha_3 Pop_{it} + \alpha_4 Unemp_{it} + \alpha_5 TF_{it} + e_{it}$$

Kontastasi penjelasan sebelumnya menyebutkan bahwa ada banyak faktor yang dapat mempengaruhi perubahan angka kemiskinan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Namun untuk kasus ini dicoba dirumuskan beberapa model dengan mengikutkan beberapa variabel yang relatif mudah didapatkan datanya, seperti pendapatan perkapita, indeks pembangunan manausia, jumlah populasi, tingkat pengangguran dan besaran

transfer fiskal yang diterima setiap kabupaten/kota di Gorontalo yang dapat berpengaruh terhadap angka kemiskinan.

Ukuran umum yang kerap digunakan untuk mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat di suatu daerah dengan melihat tingkat pendapatan perkapita. Makin tinggi tingkat pendapatan perkapita maka diasumsikan angka kemiskinan juga rendah, atau korelasinya bersifat negatif terhadap kemiskinan. Demikian halnya indeks pembangunan manusia, sebagai gambaran kualitas sumber daya manusia di daerah yang diukur dari aspek pendidikan dan derajat kesehatan. Hal serupa dengan jumlah penduduk, walaupun terkadang masalah jumlah penduduk (demografi) seringkali menimbulkan masalah tersendiri yang bersifat ambigiu.

Jumlah penduduk tidak jarang memiliki ekses tidak saja bersifat positif tetapi juga dampak negatif. Jumlah penduduk yang besar memberikan peluang untuk mengembangkan SDM yang lebih banyak, serta dapat mendorong kenaikan konsumsi, namun pada saat yang bersamaan akan meningkatkan permintaan pangan dan lahan sehingga dampaknya terhadap kenaikan kebutuhan pangan.

Jumlah penduduk yang besar dan produktif justru akan mempercepat akselarasi pertumbuhan ekonomi dilain sisi. China sudah dapat membuktikan dirinya, dengan jumlah penduduk yang besar menjadi potensi pasar domestik, artinya pertumbuhan ekonomi tidak hanya mengandalkan sisi ekspor akan tetapi juga permintaan domestik berpengaruh kuat dilihat dari sisi *demand*. Selanjutnya, angka pengangguran yang besar pasti akan berkorelasi positif dengan angka kemiskinan, makin tinggi tingkat pengangguran maka akan berdampak terhadap angka kemiskinan. Untuk kasus transfer fiskal yang berkaitan dengan pengeluaran pemerintah daerah akan berdampak terhadap menurunnya kemiskinan di daerah.

Berbagai variabel penting tersebut di atas dicoba diestimasi melalui pendekatan ekonometrika (data panel), selama periode 2001–2012 dan enam kabupaten/kota. Hasil estimasi diikuti serangkaian pengujian ekenometrika dan seluruhnya dinyatakan lolos dari pelanggaran asumsi klasik. Hasilnya menunjukkan, seperti yang terlihat pada tabel 5.3 berikut ini

Tabel: 5.3 Pengaruh Transfer Fiskal Terhadap Kemiskinan di Gorontalo

Koefisien	*Nilai*	*Statistik*
YCAP?	-0.363550	0.1723
HDI?	0.546615	0.0000***
POP?	-0.014365	0.0282**
UNEMP?	2.713706	0.0000***
TF?	-5.770333	0.0019***
Adj R-Squared	0.823903	
F-Stat	28.53995	
DW-Stat	0.797767	

*Keterangan: Signifikan *) 10 %, **) 5 % dan ***) 1 %*

Indeks pembangunan manusia merupakan variabel penting untuk mengukur kualitas SDM, bilamana indeks ini mengalami perubahan akan cenderung berdampak terhadap angka kemiskinan di Gorontalo. Hasil estimasi ini pada dasarnya menjadi anomali karena sejatinya bila IPM meningkat justru kemiskinan menurun. Lain halnya faktor demografi, kenaikan jumlah penduduk di Gorontalo akan menurunkan angka kemiskinan, dapat diasumsikan bahwa jumlah penduduk yang mengalami lonjakan beberapa tahun terakhir di Gorontalo mendorong *demand side*, sehingga kegiatan ekonomi meningkat selanjutnya menurunkan angka kemiskinan.

Selanjutnya, angka pengangguran di Gorontalo secara prosentase relatif masih tinggi, namun berbagai upaya yang telah

dilakukan pemerintah untuk mendorong menurunnya pengangguran. Namun dalam kasus ini ditemukan pengangguran masih mengalami kenaikan sehingga mengakibatkan terjadinya kenaikan angka kemiskinan. Temuan ini tentu saja sejalan dengan teori, karenanya menjadi tantangan bagi pemerintah daerah, baik pada level kabupaten/kota maupun provinsi. Untuk kasus transfer fiskal, hasil estimasi menunjukkan elastisitasnya relatif tinggi, jika transfer fiskal mengalami kenaikan di setiap kabupaten/kota di Gorontalo akan menurunkan angka kemiskinan.

Jika dilihat lebih lanjut, selama 10 tahun lebih desentralisasi fiskal diimplementasikan nampak bahwa terjadi peningkatan transfer yang sangat luar biasa, terutama dari dana perimbangan (bagi hasil, DAU dan DAK). Transfer ke daerah meningkat setidaknya dipengaruhi oleh; 1) peningkatan penerimaan pemerintah pusat, 2) Terjadi penambahan daerah otonom baru, 3) Peningkatan jumlah pegawai baru, 4) Kemungkinan proporsi penerimaan sendiri bagi daerah otonom cenderung menurun.

Terkait dengan menurunnya peranan PAD akan berdampak terhadap dominannya peran transfer relatif terhadap PAD dalam membiayai pengeluaran pemerintah daerah. Kondisi ini sebenarnya tidak memberikan panduan yang baik bagi governansi (*governance*) terhadap aliran transfer itu sendiri. Bukti-bukti empiris secara internasional menunjukkan bahwa tingginya ketergantungan pada transfer ternyata berhubungan negatif dengan hasil governansinya (Mello dan Barenstrein, 2001 dalam Kuncoro, 2004).

5.6. Kesimpulan

Berdasarkan urain teoritis, ada banyak faktor yang dapat mengurangi angka kemiskinan, namun dalam kajian ini hanya beberapa variabel saja yang dijadikan regresor. Pendapatan perkapita tidak berpengaruh signifikan untuk mengoreksi

kemiskinan di Gorontalo, kejadian ini dapat diduga distribusi pendapatan antar kelompok masyarakat masih tinggi seperti yang tergambar pada uraian bab satu. Untuk indeks pembangunan manusia kenaikannya justru cenderung menambah kemiskinan di kabupaten/kota, jumlah penduduk itu sendiri dengan terjadinya lonjakan jumlah penduduk akan mengakibatkan angka kemiskinan menurun.

Sementara angka pengangguran bilamana terjadi kenaikan akan mengakibatkan kemiskinan juga meningkat, secara spesifik tujuan kajian ini yang ingin dilihat pengaruh transfer fiskal, ternyata memiliki korelasi negatif, artinya kenaikan jumlah transfer yang terjadi setiap tahun ke kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo dapat mengoreksi kemiskinan. Dengan demikian perlu memperkuat alokasi transfer fiskal dan kesinambungannya perlu tetap dijaga dalam jangka panjang.

Bab 6
Kajian Kemampuan Melakukan Pinjaman Bagi Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo

6.1. Pendahuluan

Ketergantungan pemerintah daerah terhadap transfer dari pusat menunjukkan bahwa kemampuan fiskal daerah masih minim. Keleluasaan untuk pembiayaan pembangunan dan pelayanan publik sangat terbatas, namun jika dilihat dari potensi aset yang dimiliki daerah cukup besar. Karena itu terbatasnya pendanaan dapat dicarikan alternatif sumber, seperti pinjaman yang selama ini belum ditempuh dan dioptimalkan.

Pembiayaan pembangunan berasal dari pinjaman dapat menjadi solusi, namun demikian diperlukan kehati-hatian karena itu diperlukan pengukuran dan perhitungan yang matang. Di dalamnya berkaitan besaran kemampuan daerah yang melakukan pinjaman untuk membayar cicilan, serta bentuk sumber pinjaman. Jika itu tidak dilakukan justru dalam jangka panjang dapat menimbulkan masalah baru. Dalam kaitannya dengan itu, tulisan ini akan mencoba mengkaji model-model pinjaman maupun kemampuan keuangan daerah di Gorontalo. Hasil perhitungan disetiap kabupaten/kota dapat dijadikan rujukan untuk memutuskan seberapa besar kemampuan pinjaman.

6.2. Pinjaman Daerah Belum Menjadi Prioritas

Pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia dimaksudkan untuk mendorong kemandirian ekonomi, dan secara administrasi diberikan keleluasan melakukan kreasi dan inovasi dengan meminimumkan intervensi pemerintah pusat. Sebab selama ini

ditengarai minimnya perkembangan perekonomian daerah karena perencanaan pembangun-an dan pengambilan keputusan dilakukan secara terpusat. Konsekuensinya kemudian, sumber-sumber penerimaan juga menjadi kendali penuh pemerintah pusat. Kondisi ini berlangsung lama mengakibatkan ketergantungan peme-rintah daerah terhadap pusat dalam banyak hal begitu tinggi.

Maka dari itu, pola pembiayaan pembangunan di daerah juga cenderung berharap dari pusat. Namun seiring pelaksanaan otonomi daerah, perlahan ketergantungan diharapkan makin tereduksi, kendati dalam banyak studi empiris menunjukkan ketergantungan terhadap transfer dari pusat masih tetap tinggi. Setiap tahun defisit anggaran, atau besarnya penerimaan sendiri daerah otonom masih sangat rendah. Maka keadaan ini memberikan efek terhadap minimnya pembiayaan bagi pelaksanaan pembangunan di daerah, terutama pengadaan infrastruktur.

Salah satu solusi yang dianggap dapat memberikan jalan keluar memperbesar sumber penerimaan bagi daerah adalah memikirkan alternatif pembiayaan berupa obligasi daerah, maupun model pinjaman dalam bentuk lain. Namun selama ini pinjaman daerah belum menjadi fokus perhatian pemerintah daerah sebagai sumber pembiayaan, boleh jadi pemerintah daerah menghindari berbagai macam resiko dalam jangka panjang untuk pembayaran cicilan utang. Pemerintah daerah cenderung lebih berharap hibah dari pemerintah pusat untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur karena resikonya kecil dan lebih mudah. Hanya saja seringkali hibah yang dikucurkan pemerintah diwarnai proses negosiasi dengan melibatkan banyak pihak, sehingga terbuka peluang kebocoran.

Oleh sebab itu persoalan pinjaman daerah masih bersifat pro-kontra, masing-masing pihak memiliki argumentasi yang

cukup rasional. Prinsip dasar dilakukan pinjaman bagi daerah, antara lain:

a. Pinjaman Daerah adalah salah satu alternatif sumber Pembiayaan Daerah dalam pelaksanaan desentralisasi termasuk untuk menutup kekurangan arus kas;
b. Pinjaman Daerah digunakan untuk membiayai kegiatan yang merupakan inisiatif dan kewenangan Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan;
c. Daerah tidak dapat melakukan pinjaman langsung kepada pihak luar negeri;
d. Pemerintah dapat memberikan pinjaman kepada pemerintah daerah yang dananya berasal dari luar negeri (*On-Lending*);
e. Tidak melebihi Batas Defisit APBD dan Batas Kumulati Pinjaman Daerah yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

Atasa dasar itu tak dapat disangkal peranan pinjaman daerah diperlukan, dan banyak pemerintah daerah berkeinginan menarik pinjaman untuk pembiayaan pembangunan infra-struktur kasus ini bukan hanya berlaku di Indonesia namun beberapa negara menempuh cara yang sama seperti di negara Argentina Jepang, Perancis, Belanda dan Amerika Serikat. Negara ini memperbolehkan pemerintah daerahnya untuk meminjam kepada beberapa sumber, antara lain dari perbankan, pasar obligasi domestik, dan luar negeri.

Hanya saja pinjaman sebagai alternatif pembiayaan belum dilakukan secara optimal karena berbagai alasan, diantaranya Mekanisme dan prosedur pinjaman yang terlalu sulit birokrasinya proses awalnya cenderung rumit dan pengelolaannya memerlukan prinsip kehatian-hatian karena akan dilakukan pengembalian yang berdampak terhadap resiko fiskal. Ditambah tingkat bunga pinjaman masih terlalu tinggi, sementara pinjaman bersumber da

luar negeri yang biasa memberikan pinjaman lunak belum dimungkinkan bagi daerah, karena UU No. 33 Tahun 2004 diamanatkan bahwa pinjaman daerah hanya bersumber dari (a) Pemerintah, (b) Pemerintah daerah lain, (c) Lembaga keuangan bank, (d) Lembaga keuangan bukan bank, dan (e) Masyarakat.

Terdapat berbagai kebutuhan pembiayaan pembangunan yang harus dibiayai oleh pemerintah daerah, terutama adalah belanja barang dan jasa serta belanja modal yang diperuntukkan untuk mempercepat partumbuhan ekonomi daerah. Dalam pandangan Mahi, *et. al.* (2012) bahwa pinjaman daerah ini diharapkan untuk membiayai belanja investasi pada sektor publik, yang pada akhirnya dapat meningkatkan petumbuhan ekonomi daerah dan pendapatan masyarakat. Selain itu, apabila proyek publik yang dibiayai berupa proyek infrastruktur yang bersifat *revenue generating project*, yaitu proyek-proyek yang nantinya akan menghasilkan pendapatan bagi pemerintah daerah, maka pengembangan dari proyek-proyek ini akan membantu meringankan pemerintah daerah dalam pemba-yaran kembali pinjaman untuk pembangunan infrastruktur tersebut. Bahkan proyek tersebut, baik dalam masa pengembalian pinjaman maupun setelah pinjaman dilunasi, akan dapat meningkatkan penerimaan PAD Pendapatan Asli Daerah (PAD) di masa yang akan datang.

Walau dianggap penting dan memberikan keuntungan jika daerah menarik pinjaman karena kebijakan fiskal lebih disiplin, namun pinjaman daerah memerlukan aturan yang ketat dan *guidens* bagi pemerintah daerah untuk melakukan pinjaman sebagai sumber pembiayaan. Harus ada ukuran maupun penilaian yang tepat seberapa besar kemampuan daerah otonom untuk dapat melakukan pinjaman.

Secara umum kebutuhan pembangunan infrastruktur daerah terhitung cukup besar di setiap daerah, seperti

pembangunan jalan dan jembatan, pembangunan pelabuhan, pembangunan irigasi, sarana dan prasarana pendidikan, kesehatan dan air minum. Sementara berharap dari PAD maupun transfer tentu terbatas, karena itu diperlukan prioritas melakukan pinjaman lunak. Walau demikian dalam melakukan pinjaman perlu selektif dengan mempertimbangkan berbagai hal. Menurut Mahi *et. al.* (2012) pertimbangan-pertimbangan dalam melakukan seleksi terhadap proyek yang dapat memperoleh bantuan pinjaman lunak sangatlah diperlukan, karena banyaknya kebutuhan pembiayaan infrastruktur di daerah. Setidaknya proses seleksi mempertimbangkan:

1. Mengutamakan proyek yang mempunyai *multiplier effect* terhadap perekonomian.
2. Perlu *mapping* terkait dengan proyek mana saja yang perlu dibiayai pinjaman lunak.
3. Terkait dengan pinjaman ke daerah untuk Infrastruktur dapat difokuskan kepada infrastruktur jalan, mengingat sebanyak 90% dari 80% infrastruktur jalan yang menjadi tanggung jawab kabupaten/kota mengalami kerusakan.

6.3. Pengukuran Kemampuan Pinjaman Daerah

Persyaratan umum bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan pinjaman adalah sebagai berikut:

1. Jumlah sisa pinjaman daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya. Penerimaan umum APBD tahun sebelumnya adalah seluruh penerimaan APBD tidak termasuk Dana Alokasi Khusus, Dana Darurat, dana pinjaman lama, dan penerimaan lain yang kegunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu.

2. Memenuhi ketentuan rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman yang ditetapkan oleh Pemerintah. Nilai rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman (Debt Service Coverage Ratio/DSCR) paling sedikit 2,5 (dua koma lima). DSCR dihitung dengan rumus sebagai berikut:

$$DSCR = \frac{(PAD + (DBH - DBHDR + DAU)}{Ang.\,Pokok\,Pinj + Bunga + By\,Lain} \geq 2{,}5$$

PAD : Pendapatan Asli Daerah
BD : Bagian Daerah dari PBB, BPHTB, Penerimaan Sumber Daya Alam serta Bagian Daerah Lainnya seperti PPh Perseorangan
DAU : Dana Alokasi Umum
BW : Belanja Wajib yaitu belanja yang harus dipenuhi/tidak bisa dihindarkan dalam tahun anggaran yang bersangkutan
P : Angsuran Pokok Pinjaman yang jatuh tempo anggaran yang bersangkutan
B : Bunga Pinjaman yang jatuh tempo pada tahun anggaran yang Bersangkutan
BL : Biaya

3. Dalam hal Pinjaman Daerah diajukan kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah harus tidak mempunyai tunggakan atas pengembalian pinjaman yang bersumber dari Pemerintah.
4. Khusus untuk Pinjaman Jangka Menengah dan Jangka Panjang wajib mendapatkan persetujuan dari DPRD.

6.4. Kemampuan Melakukan Pinjaman Kabupaten/Kota di Gorontalo

Saat ini ada enam daerah otonom di Provinsi Gorontalo berdasarkan hasil analisis perhitungan indeks kapasitas fiskal hanya Kota Gorontalo memenuhi kategori kapasitas fiskal yang tinggi, sedangkan lainnya kategori sedang dan rendah. Bahkan Kabupaten Gorontalo sebagai daerah induk yang ada di Provinsi Gorontalo kategori rendah. Jika pemekaran wilayah terus dilakukan maka kemampuan fiskal Kabupaten Gorontalo tetap akan bertahan pada posisi kapasitas fiskal rendah, selain keunggulan-keunggulan wilayah ini sangat minim juga karena luas wilayahnya makin menyusut sebagai dampak dari pemekaran.

Dengan demikian kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo dipastikan masih sangat bergantung batuan dari pusat. Tentu saja kondisi daerah yang amat tergantung terhadap pusat, maka kemampuan pembiayaan pembangunan ekonomi terutama yang memiliki dampak luas sangat minim. Jika demikian maka dapat diasumsikan untuk pembangunan berbagai infrastruktur di daerah memer-lukan sumber pembiayaan lainnya, terutama pinjaman. Meskipun pada dasarnya, pinjaman memerlukan beberapa indicator dan kesiapan yang optimal agar bias mendapat-kan pinjaman berdasarkan kebutuhan daerah yang lebih diarahkan pada pembangunan infrastruktur, atau kegiatan ekonomi produktif dalam jangka panjang.

Berdasarkan hasil perhitungan DSCR, didapatkan gambaran bahwa beberapa wilayah di Provinsi Gorontalo memungkin dapat melakukan pinjaman dari berbagai sumber, seperti terlihat dari data tabel berikut

Tabel: 6.1. Kemampuan Daerah Melakukan Pinjaman

Kabupaten/Kota	DSCR	Keterangan
Boalemo	36,71	Memungkin melakukan pinjaman
Limboto	12,25	Memungkin melakukan pinjaman
Kota Gorontalo	0,64	Tidak memungkin meminjam
Pohuwato	27,80	Memungkin melakukan pinjaman
Bone Bolango	69,37	Memungkin melakukan pinjaman
Gorontalo Utara	21,91	Memungkin melakukan pinjaman

Sumber: Diolah.

Data-data yang tertera di dalam tabel di atas merupakan hasil simulasi perhitungan DSCR kabupaten/kota yang ada di Provinsi Gorontalo tahun anggaran 2010. Simulasi ini pada dasarnya memiliki berbagai kelemahan dikarenakan terbatasnya data, seperti data tabungan masing-masing daerah, termasuk data kewajiban pinjaman hanya didapatkan data Kota Gorontalo, sementara yang lainnya masih sulit didapatkan. Sehinggan kurang akurat, dan nampak semua kabupaten memiliki keleluasaan melakukan pinjaman, sementara Kota Gorontalo yang tidak memungkin melakukan pinjaman dengan mengacu pada nilai DSCR sebesar atau sama dengan nilai 2,5.

Jika dikaitkan dengan kapasitas fiskal, masing-masing daerah otonom di Gorontalo sesungguhnya Kota Gorontalo justru masuk kategori tinggi, sedangkan Kabupaten Bone Bolango yang nilai DSCR paling tinggi justru kapasitas fiskalnya masuk kategori rendah. Namun hasil simulasi ini setidaknya bisa memberikan gambaran awal kemampuan melakukan pinjaman bagi daerah otonom di Gorontalo sebagai salah sumber penerimaan alternatif.

Pinjaman diperlukan karena sebagian besar daerah otonom sangat terbatas kemampuan fiskalnya untuk mendesain perencanaan dan pembiayaan pembangunan. Umumnya mereka lebih berharap transfer dari pusat, dan lebih dari separuh

diperuntukkan untuk belanja tidak langsung yang kurang memberikan dampak terhadap pertumbuhan ekonomi.

6.5. Kesimpulan

Hasil simulasi perhitungan DSCR Kota Gorontalo memilik keterbatasan kemampuan melakukan pinjaman. Sementara kabupaten (daerah otonom lainnya) diasumsikan dapat melakukan pinjaman untuk dijadikan sumber pembiayaan kegiatan pembangunan. Karena pinjaman yang dilakukan oleh daerah peruntukannya memang diprioritaskan pada proyek yang produktif, memiliki efek terhadap perkembangan perekonomian daerah.

Bab 7
Belanja Langsung Kabupaten/Kota dan Kinerja Ekonomi di Provinsi Gorontalo

7.1. Pendahuluan

Secara konsepsional, desentralisasi fiskal menyangkut dua hal, yakni penerimaan dan pengeluaran, sekaligus ini menjadi kewenangan yang melekat terhadap pemerintah daerah. Namun demikian, dari sisi penerimaan pemerintah daerah belum dapat melakukan pungutan secara leluasa dengan menetapkan besaran penerimaan maupun perluasan basis penerimaan. Dengan demikian desentralisasi penerimaan dalam arti yang sesungguhnya belum dapat berjalan, karena sebagian besar penerimaan pemerintah daerah merupakan hibah dari pemerintah pusat yang ditetapkan. Lain halnya jika penerimaan sendiri menjadi kewenangan penuh pemerintah daerah, dengan memper timbangkan kemampuan fiskal daerah masing-masing.

Sedangkan pengeluaran menjadi terdesentralisasi secara penuh, alokasi dan peruntukan belanja menjadi kewenangan daerah. Jika dikelompokkan, terdapat dua jenis pengeluaran diantaranya pengeluaran rutin kemudian diubah menjadi belanja tidak langsung, sementara pengeluaran pembangunan kemudian berubah menjadi belanja langsung. Kedua jenis pengeluaran tentu memiliki dampak yang berbeda, lazimnya pengeluaran pembangunan (belanja langsung) memiliki dampak yang lebih besar terhadap kinerja perekonomian daerah.

Oleh sebab itu tulisan ini ingin menganalisis dampak belanja langsung secara agregat terhadap kinerja perekonomian wilayah di Provinsi Gorontalo. Pada saat yang bersamaan analisi

ini bertujuan memberikan penguatan kepada pengambil kebijakan, bahwa peranan belanja lang-sung (pengeluaran pemerintah) memiliki korelasi yang siginifikan untuk mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, pengentasan kemiskinan maupun mengurangi angka pengangguran.

Selain dimaksudkan untuk memberikan sugesti bagi pengambil kebijakan daerah bahwa redesain sistem pengeluaran sangat diperlukan, terutama mengoptimalkan pengelolaan APBD, agar belanja tidak langsung secara perlahan dilakukan pengurangan dan sebaliknya mem-perbesar belanja langsung. Range waktu tahun analisis dilakukan selama 13 tahun kendati dalam analisisnya kemudian bersifat *unbalanced,* karena sebagian daerah otonom yang menjadi unit analisis merupakan hasil pemekaran tahun 2004 dan tahun 2008.

7.2. Konsep Belanja Langsung

Pengeluaran atau belanja menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 adalah semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Negara/Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah. Selain itu belanja juga dapat didefinisikan seperti yang dijelaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 sebagai berikut Belanja adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.

Belanja dalam struktur APBD terdiri dari belanja langsung dan belanja tidak langsung. Dimana belanja langsung pada dasarnya istilah lain dari pengeluaran pembangunan yang digunakan sebelumnya, sementara belanja tidak langsung merupakan pengeluaran rutin (pegawai). Namun dalam konsep belanja langsung juga terdapat komponen gaji pegawai, selain

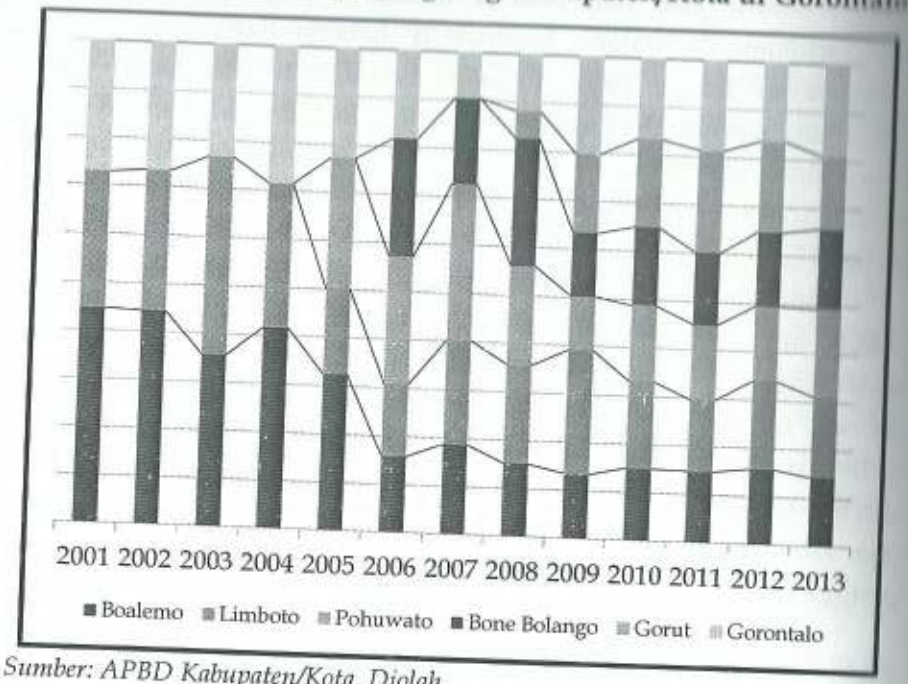
belanja barang/jasa dan belanja modal. Belanja pegawai yang dimaksudkan di dalam komponen belanja langsung adalah pembayaran honor bagi pegawai berdasarkan kegiatan yang dilakukan, namun jika kegiatan tidak terlaksana maka pembayaran honor tidak diberikan (dikeluarkan). Sedangkan gaji pegawai di dalam komponen belanja tidak langsung merupakan hak yang melekat bagi pegawai.

Jika ditelaah, hampir secara keseluruhan daerah proporsi belanja langsung relatif lebih kecil dibandingkan dengan belanja tidak langsung. Kondisi ini tentu kurang menyehatkan anggaran daerah, inovasi melakukan pembangunan terbatas, dampaknya terhadap perekonomian wilayah pun cenderung kecil. Dengan sendirinya efek terhadap kinerja perekonomian lainnya sedikit, oleh karena itu dibutuhkan bagi daerah menyiasati agar efisiensi penggunaan APBD dijalankan.

7.3. Perkembangan Belanja Langsung Kabupaten/Kota di Gorontalo

Analisis Belanja Langsung dilakukan untuk mengetahui sejauh mana dampaknya terhadap perekonomian di Gorontalo selama pelaksanaan otonomi daerah. Sebelum masuk kedalam kajian ekonomteriknya, berikut diberikan gambaran pola Belanja Langsung yang terjadi disetiap daerah (kabupaten/kota) mulai dari tahun 2001–2013 untuk tiga daerah otonom lama, demikian juga daerah otonom baru.

Gambar 7.1 Pola Belanja Langsung Kabupaten/Kota di Gorontalo



Sumber: APBD Kabupaten/Kota, Diolah

7.4. Ukuran Kinerja Ekonomi

7.4.1. Pertumbuhan Ekonomi

Konsep pembangunan yang selama ini dijalankan, umumnya lebih dititikberatkan atau bahkan diidentikan dengan output (pertumbuhan) ekonomi. Dimana partumbuhan ekonomi sangat erat kaitannya dengan proses peningkatan produksi barang dan jasa dalam kegiatan ekonomi. Meskipun tidak dapat disangkal hasil pem-bangunan secara kuantitafif (pertumbuhan ekonomi) telah menunjukkan hasil yang memadai. Namun bilamana dilihat lebih lanjut, pembangunan terutama secara kualitatif berbarengan munculnya berbagai persoalan, seperti tingkat kemiskinan,

ketimpangan wilayah maupun distribusi pendapatan antar perkapita masih sangat tinggi, termasuk pengangguran.

Berbagai persoalan yang muncul dengan hanya bersandarkan pada pertumbuhan belaka, maka mulai disadari banyak pihak bahwa pertumbuhan tidak lagi identik dengan pembangunan, sehingga tidak sedikit pihak yang mempertanyakan kembali tujuan pembangunan yang dinilai kurang berorientasi pada manusia, termasuk tidak *sustainable*. Sehingganya itu mulai berkembang paradigma baru dengan memasukkan unsur lingkungan (ekonomi hijau) dan pembangunan tidak bias gender.

Pembangunan yang lebih cenderung berpijak pada pertumbuhan merupakan aplikasi dari model pertumbuhan neo-klasik, dimana pandangan mereka beranggapan bahwa pertumbuhan antar daerah akan mengarah pada pola konvergen (merata) dalam jangka panjang, walupun tanpa campur tangan pemerintah. Lain halnya model partumbuhan yang di kembangkan oleh Harrod-Domar mengasumsikan bahwa pertumbuhan antar daerah/wilayah mengarah pada pola divergen (timpang), dengan kondisi demikian campur tangan pemerintah diperlukan.

Paradigma pembangunan dalam konteks ini jelas berubah, kehadiran pemerintah dibutuhkan karena pada kenyataannya pembangunan yang berjalan menciptakan kegagalan pasar. Asumsi neo-klasik akan terjadi efek penetasan justru banyak tidak terbukti, aliran modal tidak menjalar ke daerah terkebelakang, justru terkosentrasi didaerah pusat pertumbuhan. Salah satu penyebabnya, karena adanya perbedaan *endowment factors* setiap daerah. Bahkan perbedaan *endowment factors* berpotensi memperparah ketimpangan antardaerah atau wilayah sehingga akan terjadinya migrasi tenaga kerja dan pergerakan modal ke daerah inti, serta tidak berjalannya mekanisme *trickle down effect* justru sebaliknya yang terjadi *backwash effects*, sehingga berdampak

meningkatnya ketimpangan antar-daerah (Myrdal, 1957, dikutip dalam Kuncoro, 2004:133).

Pijakan teori-teori pertumbuhan lebih banyak beranjak dari teori produksi dalam ekonomi mikro. Bila merujuk prinsip dasar dari fungsi produksi akan dipahami penggunaan berbagai input untuk menghasilkan sejumlah output. Ilustrasi sederhananya, misalnya suatu sistem produksi untuk menghasilkan output sejumlah barang Q maka membutuhkan sejumlah input atau faktor produksi, seperti tenaga kerj (L), kapital (K).

Namun dalam perkembangannya, neo-klasik cende-rung mengabaikan faktor produktivitas yang dihasilkan dari unsur teknologi yang merupakan nilai koefisien dari sumber daya manusia. Oleh sebab itu, teori partumbuhan baru yang dikenal sebagai *new growth theory* menekankan penting sumber daya manusia dengan memasukkan dua variabel endogen, 1) sumber daya manusia, 2) penelitian dan pengembangan. Kedua variabel tersebut membutuhkan keterlibatan pemerintah sebagai fungsi regulasi.

Selanjutnya kajian pertumbuhan ekonomi yang diuraikan disini dikaitkan dengan peran pemerintah utamanya belanja modal yang diyakini dapat mendorong meningkatnya permintaan agregat. Belanja pemerintah diperlukan bilamana investasi swasta masih sangat terbatas seperti pada umumnya di wilayah timur Indonesia (termasuk Gorontalo).

7.4.2. Kemiskinan

Kemiskinan adalah keadaan dimana terjadi ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, tempat berlindung, pendidikan, dan kesehatan. Kemiskinan dapat disebabkan oleh kelangkaan alat pemenuh kebutuhan dasar, ataupun sulitnya akses terhadap pendidikan dan

pekerjaan. Kemiskinan merupakan masalah global. Sebagian orang memahami istilah ini secara subyektif dan komparatif, sementara yang lainnya melihatnya dari segi moral dan evaluatif, dan yang lainnya lagi memahaminya dari sudut ilmiah yang telah mapan, dll (Wikipedia).

Oleh sebab itu bisa dipahami definisi kemiskinan begitu luas, sudut pandang yang beragam dan pengukurannya berbeda, ada yang melihat dari sisi pendapatan, pengeluaran, ukuran kalori, pemenuhan kebutuhan hidup. Beragamnya pandangan mengenai kemiskinan mengakibatkan perlakuannya seringkali tidak seragam pula, apalagi jika terkait dengan program pengentasan yang bersifat politis. Namun demikian, kendati definisi dan pengukurannya beragam jika dikategorikan secara garis besar kemiskinan terdiri dari dua, yakni kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif.

Kemiskinan absolut berpatokan pada pada suatu standard yang baku, tidak terpengaruh oleh ruang dan waktu/batas negara World Bank mendefinisikan Kemiskinan absolut bilamana pendapatan suatu rumah tangga dibawah USD $1/hari dan *Kemiskinan menengah* untuk pendapatan dibawah $2 per hari. Jika diekuvalenkan dengan kebutuhan kalori kira kira 2000 - 2500 kalor per hari untuk laki laki dewasa. Sementara kemiskinan relati adalah merupakan kondisi dimana kemiskinan terjadi karena karena dampak kebijakan pembangunan ekonomi yang belum mampu menjangkau secara keseluruhan lapisan masyaraka disuatu negara (daerah) sehingga menyebabkan disparita distribusi pendapatan antar penduduk.

Secara georgrafis, kemiskinan dikategorikan dalam dua kategori yakni kemiskinan kota dan kemiskinan perdesaan. Pola in nampak mengikuti dari teori dualisme perekonomian yang dikemukakan oleh Booke (dalam Kuncoro, 2004). Dualism

ekonomi dapat mendorong kenaikan kemiskinan, Ahluwalia *et. al* (1979), menguraikan dimana faktor-faktor kelembagaan dan kebijakan yang tidak tepat akan mengakibatkan aliran sumberdaya lebih kuat ke daerah perkotaan.

Kemiskinan sesungguhnya dapat diatasi dengan berbagai kebijakan, diantaranya melakukan akselarasi pertumbuhan ekonomi, memperbaiki distribusi pendapatan dan mengendalikan pertumbuhan jumlah penduduk. Sementara itu, menurut Bigsten dan Levin (dalam Suselo dan Tarsidin, 2008) bahwa beberapa elemen strategis yang dapat mengurangi kemiskinan antara lain; *outward oriented strategy* berupa pertumbuhan ekonomi yang dimotori ekspor yang didasarkan pada manufaktur yang *labor insentive*, pembangunan pertanian dan daerah pedesaan dengan menggalakkan teknologi baru, investasi pada infrastruktur fisik dan *human capital*, institusi yang efisien memberikan insentif kepada petani dan pelaku usaha, kebijak sosial untuk mempromosikan pendidikan, kesehat-an, *social capital* dan jaring pengaman untuk memproteksi penduduk miskin. Juga termasuk di dalamnya perbaikan struktur pengeluaran pemerintah dengan memperbesar belanja modal dalam rangka mengurangi kemiskinan regional.

7.4.3. Pengangguran

Pengangguran adalah suatu kondisi di mana orang tidak dapat bekerja, karena tidak tersedianya lapangan pekerjaan diberbagai sektor. Sementara menurut Biro Pusat Statistik (BPS), pengangguran terbuka merupakan bagian dari angkatan kerja yang tidak bekerja atau sedang mencari pekerjaan (baik bagi mereka yang belum pernah bekerja sama sekali maupun yang sudah pernah bekerja) atau sedang mempersiapkan suatu usaha, mereka yang tidak mencari pekerjaan karena merasa tidak mungkin untuk

mendapatkan pekerjaan dari mereka yang sudah memiliki pekerjaan tetapi belum mulai bekerja. Mankiw (2006) menyebutkan seseorang dikategorikan tidak bekerja apabila tidak bekerja untuk sementara waktu atau sedang mencari pekerjaan. Tingkat (angka) pengangguran itu sendiri merupakan representase dari angkatan kerja yang tidak bekerja.

Di negara manapun, bahwa perekonomian yang terjadi masalah pengangguran selalu berfluktuasi (naik turun) mengikuti kondisi perekonomian suatu negara. Dengan demikian dapat disimpulkan, pengangguran akan selalu hadir dalam perekonomian dengan kata lain pengangguran tidak akan pernah nol. Hal ini bertentangan dengan asumsi bahwa dalam perekonomian akan menuju terjadinya *full employment*. Bahkan pengangguran akan selalu tercipta dalam jangka panjang, dan sebagian orang yang menganggur akan membutuhkan waktu yang lama untuk mencari pekerjaan. Menurut Mankiw (2006) pengangguran akibat proses pencarian kerja disebut pengangguran friksional. Terbatasnya ketersediaan lapangan kerja sehingga tidak dapat menampung semua pencari kerja maka menimbulkan kelebihan penawaran tenaga kerja, selanjutnya menciptakan pengangguran yang disebut sebagai pengangguran struktural.

Sebagian besar para ekonom untuk menganalisis masalah pengangguran mengaitkan dengan inflasi dengan mengacu pada Kurva Philips. Amir (2006), kurva Phillips menggambarkan bagaimana sebaran hubungan antara inflasi dengan tingka pengangguran di dasarkan pada asumsi bahwa inflasi merupakan cerminan dari adanya kenaikan permintaan agregat. Dengan naiknya permintaan agregat, maka sesuai dengan teori permintaan jika permintaan naik maka harga akan naik. Dengan tingginy harga (inflasi) maka untuk memenuhi permintaan tersebu produsen meningkatkan kapasitas produksinya dengan menamba

tenaga kerja (tenaga kerja merupakan satu-satunya input yang dapat meningkatkan output). Akibat dari peningkatan permintaan tenaga kerja maka dengan naiknya harga-harga (inflasi) maka pengangguran berkurang.

Meskipun pada dasarnya Kurva Philip seringkali kurang relevan diterapkan dibeberapa negara, termasuk di Indonesia. Inflasi yang muncul di Indonesia selama ini selalu berkaitan dengan masalah kebijakan temporer, seperti kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM). Sementara pengangguran di Indonesia muncul lebih banyak berkaitan masalah struktur ekonomi, dalam hal ini lebih tepat dikaitkan dengan pertumbuhan ekonomi, dengan adanya pertumbuhan ekonomi akan berakibat peningkatan kapasitas produksi yang merupakan turunan dari peningkatan investasi. Jadi jelas bahwa, pertumbuhan ekonomi berhubungan erat dengan peningkatan penggunaan tenaga kerja, begitu pula dengan investasi. Dengan meningkatnya investasi pasti permintaan tenaga kerja akan bertambah, sehingga dengan adanya pertumbuhan eko-nomi yang diakibatkan adanya peningkatan investasi berpengaruh terhadap penurunan tingkat pengangguran dengan asumsi investasi tidak bersifat padat modal (Amir, 2006:11). Investasi tidak hanya dari swasta, akan tetapi juga dari pemerintah terutama pembangunan infrastruktur (sektor publik).

7.5. Belanja Langsung dan Kinerja Ekonomi

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan gambaran perencanaan pembangunan dan layanan publik dalam satu tahun anggaran. Utomo dan Sumarsono (2009) mengemukakan bahwa APBD pada hakekatnya merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Jadi prinsipnya, APBD merupakan unsur pokok dalam proses perencanaan fiskal dan sekaligus menjadi bagian penting dalam keseluruhan proses manajemen pemerintahan daerah, baik pada kabupaten/kota maupun provinsi. Anggaran juga merupakan instrumen dasar untuk melakukan pengendalian dan pengawasan, pada saat yang bersamaan anggaran mencerminkan kenyataannya sesungguhnya apakah akan membawa dampak terhadap perkembangan perekonomian daerah, dan itu sangat bergantung pada postur pengeluaran setiap tahun.

Jika pengeluaran kecenderungannya lebih besar untuk belanja langsung tentu saja akan berdampak kuat, lain halnya jika anggaran lebih banyak untuk belanja tidak langsung (rutin). Berkaitan dengan hal tersebut, analisis ini dilakukan sejauh mana pengaruh belanja langsung kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo terhadap kinerja perekonomian. Untuk melihat pengaruh belanja langsung dan pengaruhnya terhadap kinerja perekonomian di Gorontalo maka disusun model regresi, sebagai berikut;

$$Y_{it} = \alpha o_{it} + \alpha_1 Pop_{it} + \alpha_2 HDI_{it} + \alpha_3 BL_{it} + e$$
$$Pov_{it} = \beta o_{it} + \beta_1 Y_{it} + \beta_2 Unemp_{it} + \beta_3 BL_{it} + e$$
$$Unemp_{it} = \gamma o_{it} + \gamma_1 PDRB_{it} + \gamma_2 HDI_{it} + \gamma_3 BL_{it} + e$$

Merujuk pada argumentasi yang dikemukakan oleh Aka dan Sakata (2002: 95) untuk menguji secara statistik kontribusi dana transfer antar pemerintah terhadap kinerja ekonomi, ada baiknya memformulasikan kriteria desentralisasi fiskal secara kuantitatif Secara umum, pendelegasian fiskal tersebut sering dipandang sebagai pemberian otoritas terkait dengan keputusan dalam pembangunan daerah. Semakin banyak kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah, maka derajat desentralisas fiskal semakin tinggi. Kewenangan yang dimaksud dalam konteks studi ini menyangkut pengeluaran, atau belaja yang memilik

dampak yang luas terhadap kinerja erekonomian daerah, yakni belanja langsung.

Hasil estimasi menunjukkan bahwa belanja langsung memiliki pengaruh pada masing-masing variabel makro ekonomi sebagaimana terlihat pada table-tabel berikut ini:

Tabel: 7.1. Hasil Estimasi Pengaruh Belanja Langsung Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Gorontalo

Koefisien	*Nilai*	*Statistik*
POP?	-0.000379	0.0368*
HDI?	0.022412	0.0000***
BL?	0.000802	0.0000***
Adj R-Squared	*0.909101*	
F-Stat	*89.76077*	
DW-Stat	*1.172768*	

*Keterangan: Signifikan *) 10 %, **) 5 % dan ***)*

Pertumbuhan ekonomi merupakan tujuan intrinsik yang hendak dituju dalam proses pembangunan, karena pertumbuhan *(growth)* memiliki implikasi untuk memberikan kesejahteraan masyarakat. Sekaligus pertumbuhan sebagai indikator penting melihat kemakmuran suatau segara, selain memberikan gambaran struktur ekonomi. Dari hasil regresi yang dilakukan, pertambahan jumlah penduduk berpengaruh untuk menurunkan output ekonomi, artinya setiap terjadi kenaikan jumlah penduduk sebesar 1 persen mengakibatkan pertumbuhan ekonomi akan mengalami penurunan sebesar 0,0386 persen. Dengan demikian ada indikasi bahwa produktifitas penduduk masih rendah, karenanya diperlukan peningkatan kualitas SDM terutama di sector ketenagakerjaan agar jumlah penduduk kedepannya akan menjadi modal mengagresikan perkembangan ekonomi daerah.

Variabel indeks pembangunan manausia sebagai variabel kontrol menunjukkan berpengaruh positif, dengan demikian setiap ada kenaikan indeks akan mendorong kenaikan output ekonomi di Gorontalo, demikian halnya yang menjadi focus kajian ini yakni belanja public sangat signifikan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Setiap ada perubahan kenaikan belanja publik kabupaten/kota di Gorontalo akan mendorong pertumbuhan ekonomi.

Sementara hubungan belanja langsung terhadap kemiskinan di Gorontalo dapat disimak pada tabel 7.2 berikut ini;

Tabel: 7.2. Hasil Estimasi Pengaruh Belanja Langsung Terhadap Kemiskinan di Gorontalo

Koefisien	*Nilai*	*Statistik*
PDRB?	-0.512514	0.8072
UNEMP?	2.941499	0.0000*
BL?	-0.000963	0.7308
Adj R-Squared	*0.76532*	
F-Stat	*29.9426*	
DW-Stat	*0.60561*	

*Keterangan: Signifikan *) 10 %, **) 5 % dan ***)*

Angka kemiskinan di Gorontalo termasuk tertinggi d regional Sulawesi, sekalipun setiap tahunnya terus mengalam penurunan. Kenaikan PDRB disetiap kabupaten/kota dapa mendorong penurunan kemiskinan, hanya saja tidak terlalu signifikan. Sementara variabel makro lainnya seperti pengangguran sangat signifikan mempengaruhi kemiskinan, dimana setiap terjad angka pengangguran akan mengakibatkan kenaikan kemiskinan Untuk belanja langsung sendiri tidak memberikan efek yang memadai menurunkan kemiskinan, atas dasar itu diperlukan

perbaikan alokasi pengeluaran yang dapat menurunkan kemiskinan di daerah otonom di Gorontalo.

Tabel: 7.3. Hasil Estimasi Pengaruh Belanja Langsung Terhadap Pengangguran di Gorontalo

Koefisien	*Nilai*	*Statistik*
PDRB?	-0.418806	0.0165*
HDI?	0.029035	0.0765*
BL?	0.000464	0.1905
Adj R-Squared	*0.339531*	
F-Stat	*5.562421*	
DW-Stat	*0.826581*	

*Keterangan: Signifikan *) 10 %, **) 5 % dan ***)*

PDRB disetiap kabupaten/kota nampak memberikan pengaruh terhadap pengangguran, setiap terjadi kenaikan PDRB 1 persen akan mengakibatkan penurunan pengangguran sebesar 0,419 persen. Sedangkan indeks pembangunan manusia, bilamana mengalami perubahan akan berdampak terhadap pengangguran, kondisi ini prinsipnya bertentangan dengan teori, sebab kenaikan indeks manusia akan mendorong peningkatan angka pengangguran. Untuk belanja langsung sepertinya diluar yang diharapkan, sebab tidak berpengaruh secara signifikan setiap terjadi penambahan belanja langsung disetiap kabupaten/kota di Gorontalo selama periode penelitian terhadap pengangguran.

7.6. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian, nampak bahwa langsung (pembangunan) terutama untuk investasi akan mendorong pertumbuhan ekonomi di Gorontalo. Hanya saja patut disayangkan belanja langsung tidak memiliki pengaruh yang berarti terhadap kinerja perekonomian lainnya seperti penurunan angka kemiskinan

dan pengangguran selama periode penelitian, atau semenjak diberlakukannya desentralisasi fiskal.

Melihat realitas yang ada, kemiskinan masih sangat tinggi angka pengangguran terdidik nyatanya akan mengalami kenaikan karena itu diperlukan kebijakan yang afirmatif lainnya. Jika pada kenyataannya kebijakan belanja langsung kurang memberikan relasi yang kuat untuk mengoreksi kemiskinan dan angka pengangguran. Serta diperlukan perbaikan model belanja langsung, karena mungkin saja alokasi anggaran kuran tepat sasaran, atau kebocoran.

Bab 8

Pengeluaran Pemda untuk Sektor Pendidikan, Kesehatan dan Infrastruktur Serta Pertumbuhan Ekonomi di Provinsi Gorontalo

8.1. Pendahuluan

Perekonomian yang sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar akan sangat peka terhadap goncangan keadaan dan bisa berdampak pada meningkatnya pengangguran dan terjadinya inflasi. Oleh karena itu intervensi pemerintah menjadi sangat penting. Bentuk intervensi pemerintah terkait dengan salah satu perannya, yaitu peran alokasi, dimana pemerintah harus memenuhi kebutuhan terhadap penyediaan barang publik. Ini dilakukan karena pihak swasta ataupun mekanisme pasar tidak akan berminat menyediakannya, sebab pada umumnya barang publik tidak akan memberikan keuntungan. Peran tersebut tentunya harus didukung dengan tersedianya anggaran yang akan menjadi pengeluaran pemerintah *(government expenditure)* (Arhan 2013).

Jenis pengeluaran yang urgen dilakukan oleh pemerintah daerah berkaitan dengan sektor dasar, dan bersifat 'utilita diantaranya pengeluaran di sektor pendidikan, kesehatan d infrastruktur. Pengeluaran di sektor pendidikan, kesehatan d infrastruktur merupakan agenda penting dan memiliki efek jang panjang. Ketiga sektor tersebut diasumsikan dapat menopa pertumbuhan ekonomi dan mengakselarasi kegiatan sos masyarakat.

Sementara sektor pendidikan dan kesehatan send merupakan faktor pendukung dalam pembentukan SDM (*hu*

capital). Dalam pada itu kesehatan dan pendidikan juga memberikan dampak terhadap pertumbuhan ekonomi, hal ini berkaitan dengan pijakan *endegeneous theory* yang memasukkan *human capital* sebagai koefisien faktor produksi. Sehubungan dengan itu, pada umumnya negara-negara maju kedua sektor tersebut mendapatkan perhatian yang amat serius dari segi regulasi dan pembiayaan (Arham, 2010).

Sedangkan ketersediaan infrastruktur juga sama pentingnya untuk mengakselarasi pembangunan ekonomi baik tingkat nasional maupun regional (daerah). Keterbatasan anggaran pemerintah daerah maupun pusat (lewat DAK) terkadang membatasi ruang gerak pembiayaan infrastruktur. Keterbatasan infrastruktur di suatu wilayah sudah pasti akan menjadi hambatan, sekaligus menciptakan ekonomi biaya tinggi dalam kegiatan perekonomian.

Secara umum, ketersediaan infrastuktur di wilayah Indonesia Timur sangat tertinggal dengan wilayah barat, termasuk di Gorontalo. Sekalipun wilayah ini sudah berdiri sendiri, keleluasaan mengkreasi pembangunan infrastruktur masih terbatas. Kelihatan bahwa pengeluaran pemerintah daerah di dalam APBD hampir semua kabupaten/kota lebih dari separuh untuk belanja tidak langsung (pegawai). Proporsi pembiayaan yang lebih besar terhadap belanja rutin mengakibatkan pembiayaan sektor pendidikan dan kesehatan serta infrastruktur menjadi minim. Berdasarkan hal tersebut maka tulisan ini akan mengkaji pengaruh pengeluaran pemerintah daerah ketiga sektor "utilitas" tersebut terhadap kinerja perekonomian di kabupaten/kota di Gorontalo. Apalagi ketiga sektor dasar tersebut menjadi program unggulan pemerintah Provinsi Gorontalo.

8.2. Teori Pengeluaran Pemerintah

Pemerintah memiliki peran penting baik langsung ataupun tidak langsung dalam menciptakan pertumbuhan ekonomi, atau setidaknya kebijakan pemerintah dapat mempengaruhi pertumbuhan dalam jangka panjang melalui tiga instrumen fiskal yaitu: 1) pajak, 2) pengeluaran pemerintah, dan 3) keseimbangan anggaran. Hardi (2009), ketiga instrument fiskal tersebut berpengaruh pada tingkat efisiensi penggunaan sumber daya *(efficiency of resourceuse)*, akumulasi faktor produksi *(production factor accumulation)* dan perkembangan teknologi *(technology progress)*.

Pengeluaran pemerintah mencerminkan upaya pemerintah untuk menggerakkan perekonomian melalui kebijakan fiskal. Pengeluaran pemerintah itu sendiri terdiri dari dua bentuk, yaitu pengeluaran rutin *(current expenditure)* dan pengeluaran untuk belanja modal *(capital expenditure)*. Pengeluaran rutin bertujuan untuk membiayai operasional kegiatan pemerintah dalam pemberian layanan publik. Pengeluran rutin pemerintah bersifat memenuhi kebutuhan internal kegiatan pemerintah sehingga berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan (Barro, 1990).

Sedangkan belanja modal adalah untuk membiayai kegiatan pembangunan sarana dan prasana fisik. Pengeluaran untuk *'overhead'* sosial dan ekonomi akan membuka kesempatan kerja meningkatkan pendapatan nasional dan pada gilirannya akan meningkatkan kapasitas perekonomian (Todaro; 2000).

Tresch (2002) memberikan argumen tentang pentingnya pengeluaran pemerintah terhadap perekonomian apabila terjadi efisiensi dalam pengalokasian sumberdaya ekonomi. Pendekatan ini menjelaskan bahwa efisiensi pengeluaran pemerintah dapat tercapai apabila *'marginal benefit'* sama dengan *'marginal cost'*. Pemeritah dalam alokasi sumberdaya adalah untuk menjamin

tercapainya penggunaan sumber-sumber ekonomi yang efisien, tidak dapat dicapai melalui mekanisme pasar. Weber dan Niskanen (dalam Jan-Erik Lane, 2000) menyatakan fungsi utilities dari pemerintah adalah berkaitan dengan besarnya anggaran, oleh karena itu pemerintah harus memak-simumkan anggaran yang merupakan kebijakan pemerintah.

8.3. Teori Pertumbuhan

Romer (1986), Lucas (1988) dua ahli orang ahli ekonomi yang mengembangkan tentang mekanisme partumbuhan ekonomi yang bersifat *endogenous*. Hasil pengamatan empirik kedua ekonom tersebut menunjukkan bahwa determinan pertumbuhan ekonomi jangka panjang memiliki banyak variabel yang bersifat endogen. Pandangan atas variabel-variabel yang turut menentukan pertumbuhan ekonomi jangka panjang kemudian dimasukkan dalam model yang dibangun sehingga tidak lagi merupakan variabel yang eksogen (Canon, 2007).

Munculnya teori pertumbuhan baru *(new growth theory)* karena kegagalan empirik model pertumbuhan jangka panjang Solow, yang tidak mampu menjelaskan mengapa tingkat pendapatan riil antar negara berbeda. Teori pertumbuhan baru berupaya menjelaskan faktor-faktor yang menentukan besar kecilnya residu. Menurut teori pertumbuhan baru, pertumbuhan ekonomi dunia jangka panjang hanya dapat tercipta apabila ada kemajuan teknologi yang endogen dan pengembangan sumberdaya manusia (Todaro, 2000: Romer, 2006). Teori pertumbuhan endogen menyatakan bahwa output merupakan suatu konsekuensi alamiah atas adanya equilibrium jangka panjang (Canon, 2007).

Motivasi pokok teori ini untuk menjelaskan ketimpangan pertumbuhan ekonomi antar negara dan mengapa konsep pertumbuhan itu adalah penting. Teori partumbuhan endogen

mempunyai asumsi yang berbeda dengan teori pertumb eksogen (adanya penyusutan atas modal). Teori ini menya sebaliknya bahwa investasi justru akan semakin efektif semakin tinggi produksi agregat suatu negara. Dengan ju modal yang sama, maka negara maju akan memberikan o yang lebih besar dibandingkan dengan negara kurang maju. ini juga menyatakan bahwa faktor teknologi tidak perlu diton untuk menjelaskan proses terciptanya partumbuhan ek jangka panjang.

Berpijak dari model ini maka potensi keuntungan inv yang tinggi di negara-negara berkembang dengan rasio tenaga kerjanya masih rendah, banyak hilang karena rend tingkat investasi komplementer terhadap modal atau SDM. sebabnya model ini menjadikan variabel L lebih sebagai va kualitas bukan kuantitas, sehingga untuk mencapai pertum yang lebih baik maka negara berkembang harus memperhatikan pengembangan infrastruktur dan penin kualitas SDM.

Model pertumbuhan Solow menyatakan bahwa kela pertumbuhan output efektif harus berasal dari kemajuan tek sebagai variabel eksogen, tetapi model Solow tidak menjelaskan secara spesifik dari mana kemajuan teknologi te (Mankiw, 2007). Untuk membantu menjelaskannya maka m teori partumbuhan endogen (*endogenous growth theory/ new theory*) atau Model pertumbuhan AK tanpa *diminishing* (Barro dan Sala-I-Martin, 1995:38-39):

$$Y = AK \qquad (8.1)$$

Variabel A adalah tingkat teknologi yang bernilai (A>0), variabel K dalam arti luas karena bisa memasukkan (Barro and Salla-I-Martin, 1995:39).

Teori pertumbuhan endogen menganalisis partumbuhan output bersumber dari suatu sistem yang mengatur proses produksi. Model ini menyatakan bahwa partum-buhan output merupakan konsekuensi alamiah atas adanya equilibrium jangka panjang. Teori ini termotivasi untuk menjelaskan ketimpangan pertumbuhan ekonomi antar negara dan pentingnya konsep pertumbuhan endogen itu sendiri. Para ahli teori pertumbuhan endogen berusaha menjelaskan berbagai faktor penentu nilai e^{nt} yang dalam persamaan pertumbuhan neoklasik Solow belum ditelaah, dan hanya dinyatakan sebagai sesuatu yang bersifat eksogen (residu Solow) (Todaro, 1999:109-110).

Secara struktural model pertumbuhan endogen memiliki kesamaan dengan model pertumbuhan eksogen, tetapi asumsi dasar yang dianut berbeda sekali, sehingga kesimpulan yang ditarik menjadi sangat berbeda (Todaro, 1999:109). Model pertumbuhan endogen menolak asumsi penyusutan imbalan marjinal atas investasi modal (*diminishing marginal returns to capital investments*) yang mendasari model pertumbuhan eksogen.

Model pertumbuhan endogen menyatakan bahwa hasil investasi justru akan semakin tinggi bila produksi agregat di suatu negara semakin besar, dan model ini juga memberikan perhatian besar pada peranan eksternalitas dalam penentuan tingkat hasil investasi permodalan. Dengan asumsi investasi pada modal manusia, maka akan tercipta ekonomi eksternalitas sehingga memacu peningkatan produktivitas untuk mengimbangi kecenderungan alamiah penurunan skala hasil dan mampu menjelaskan terjadinya divergensi pola pertumbuhan ekonomi antar negara dalam jangka panjang. Menurut Jhingan (2004), proses pembentukan modal menyangkut tiga langkah: *i)* Volume tabungan nyata; *ii)* Tabungan melalui lembaga kredit dan keuangan; *iii)* Investasi tabungan.

8.4. Perkembangan Pembiayaan Pendidikan, Kesehatan dan Infrastruktur

Pendidikan memiliki peranan penting di dalam menciptakan output ekonomi, karena pendidikan tidak hanya membentuk karakter budaya seseorang namun dapat menciptakan modal manusia untuk lebih produktif. Ini sejalan dengan asumsi teori pertumbuhan baru, bahwa pendidikan meningkatkan produktivitas pekerja. Produktivitas pekerja meningkat, pertumbuhan ekonomi meningkat[14].

Hanya saja sebagian pengambil kebijakan seringkali menganggap sektor pendidikan tidak terlalu urgen diprioritaskan untuk dibiayai, karena *return* sektor pendidikan memang bersifat jangka panjang dibandingkan dengan pembangunan fisik, atau modal fisik. Padahal melalui pendidikan peningkatan sumber daya manusia dapat dilakukan, sumber daya manusia merupakan kapital yang dapat mengakumulasi *resources* lebih produktif sehingga dapat menjadi kekayaan suatu bangsa.

Modal fisik dan sumber daya alam hanyalah faktor produksi yang pada dasarnya bersifat pasif, manusialah yang merupakan agen-agen aktif yang akan mengumpulkan modal, mengeksploitasi sumber-sumber daya alam, membangun berbagai macam organisasi sosial, ekonomi dan politik, serta melaksanakan pembangunan nasional. Jelaslah, bahwa jika suatu negara tidak segera meng-embangkan keahlian dan pengetahuan rakyatnya serta tidak memanfaatkan potensi mereka secara efektif dalam pembangunan dan pengelolahan ekonomi nasional, maka untuk

[14] Studi Foster dan Rosenzweig (1995) mengenai prokdtivitas petani di India dan Indonesia kaitannya dengan produktivitas. Petani yang memiliki pendidikan dasar lebih produktif daripada petani yang tidak sekolah, dikutip dari bahan ajar ekonomi pembangunan Usman Hardi (2009).

selanjutnya negara tersebut tidak akan dapat mengembangkan apapun[15].

Kaitannya dengan hal tersebut maka sektor pendidikan jelas memerlukan perhatian serius untuk dibenahi, terutama dari sisi penganggaran. Bila dicermati, setidaknya beberapa tahun belakangan pemerintah sudah berupaya memaksimalkan penganggaran sektor pendidikan, karena merupakan perintah Undang-Undang. Kendati demikian selama pelaksanaan otonomi daerah perkembangan pembiayaan pendidikan di daerah masih banyak menyisakan persoalan. Terdapat banyak sekolah yang kurang layak dan representatif untuk dijadikan sebagai tempat belajar. Di berbagai daerah fasilitas sekolah masih sangat minim, sehingga ketimpangan fasilitas pendidikan antar perkotaan dan perdesaan sangat tinggi. Daerah pelosok selain masalah sarana fisik terbatas, juga menyangkut kekurangan tenaga pengajar.

Belum lagi, beberapa kabupaten/kota guru dijadikan sebagai pejabat struktural karena dari segi kepangkatan mereka memenuhi persyaratan. Walau sudah ada penataan dan penertiban agar guru-guru tidak ditarik menjadi pejabat struktural, yang terlanjur menjabat sebagian yang telah lama jadi pejabat struktural enggan kembali menjadi guru. Tidak jauh berbeda, penganggaran pendidikan maupun tunjangan profesi guru seringkali terlambat dialokasikan, sehingga berdampak terhadap peningkatan kualitas pendidikan.

Sementara sektor kesehatan dari aspek penganggaran relatif lebih kecil dibandingkan dengan sektor pendidikan. Idealnya anggaran kesehatan setara dengan anggaran pendidikan, misalnya Norwegia mengalokasi anggaran kesehatan dan anggaran

[15] Dikutip dari bahan ajar Usman Hardi (2009) berkaitan dengan topik Pendidikan, Distribusi Pendapatan dan Pertumbuhan Ekonomi, Pasacsarjana Unpad Bandung.

pendidikan masing-masing 6,8 persen dari GDP-nya. USA, Inggris, Perancis, Jerman, Jepang dan Australia adalah juga menganggarakan sektor kesehatan yang cukup tinggi. Anggaran kesehatan di Jerman bahkan hampir dua kali lipat anggaran pendidikannya, yaitu 4,6 untuk anggaran pendidikan dan 8,1 untuk anggaran kesehatan (Supriyoko, 2006). Sementara di Indonesia anggaran kesehatan sangat rendah, nilainya mencapai setengahnya dari anggaran pendidikan, hal ini tentu saja sangat tidak proporsional.

Anggaran sektor kesehatan di Indonesia hanya sekitar (dua) persen dari total Produk Domestik Bruto (PDB). Bahkan angka itu masih di bawah sembilan negara ASEAN lainnya Indonesia hanya menghabiskan sedikit lebih dari dua persen PDB nya untuk kesehatan atau sekitar setengah dari tingkat penghasilan negara-negara sebanding. Dalam WHO World Health Report 200 disebutkan, persentase anggaran kesehatan Indonesia ter-hada PDB paling kecil dibandingkan dengan sembilan negara ASEA lainnya. Anggaran kesehatan Indonesia hanya 2,2 persen dari PD lebih rendah dari Myanmar (2,3), Filipina (3,3), Singapura (3, Thailand (3,5), Laos (3,6), Malaysia (4,3), Kamboja (6,0), d Vietnam (6,6).

Mencermati fenomena itu, persentase anggaran kesehat Indonesia terhadap PDB paling kecil dibandingkan deng sembilan negara ASEAN. Padahal Organisasi Kesehatan Du (World Health Organization/WHO) menetapkan angga kesehatan minimal lima persen dari Produk Domestik Bruto (PD Terkait dengan hal tersebut, apabila berpatokan pada Tap M Nomor 5 Tahun 2003 yang mengharuskan anggaran kesehat mencapai angka 15 persen dari total anggaran. Jika total APBN 2 sebesar Rp 1.037,1 triliun, setidaknya alokasi dana untuk angg kesehatan bisa mencapai Rp 155,6 triliun (Arham, 2010).

Tidak mengherankan kondisi ini memberikan dampak terhadap kualitas SDM Indonesia yang ditunjukkan dari peringkat *human development index* (HDI) berada pada posisi 109. Secara luas juga mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, apalagi tingkat kematian bayi dan ibu masih tinggi juga derajat kesehatan masyarakat masih rentan terhadap penyakit yang mengakibatkan produktifitas menurun. Termasuk angka kemiskinan yang masih tinggi, pada akhirnya kemampuan masyarakat miskin untuk berobat sangat terbatas, juga kurang didukung minimnya pembiayaan kesehatan melalui jaminan sosial.

Kondisinya tidak terlalu jauh berbeda, infrastruktur wilayah terbatas, karena kapasitas fiskal dan keuangan daerah yang rendah. Akibatnya pembiayaan infrastruktur sangat minim, sebagian besar anggaran terserap untuk belanja tidak langsung. Infrastruktur terbatas dipastikan akan mengganggu akselarasi pembangunan ekonomi wilayah16. Berdasarkan pada uraian itu, tulisan ini memfokuskan pada kajian hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan pengeluaran pemerintah di sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur di Gorontalo.

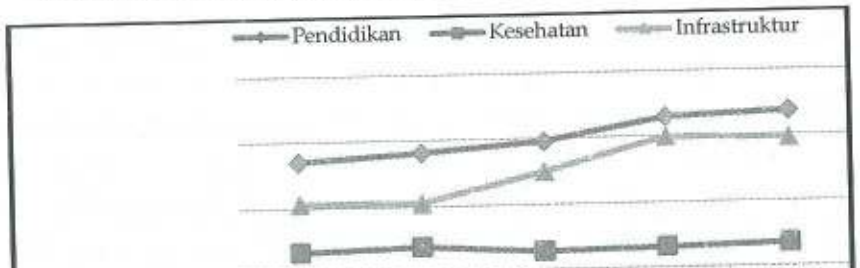
Menurut hemat saya, ketiga sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur menjadi penting untuk dianalisis karena ketiganya memiliki peran penting di era otonomi daerah. Banyak pihak mendesak agar pemerintah daerah memprioritaskan pembangunan ketiga sektor tersebut. Hal ini dilakukan karena keterbatasan anggaran yang dialami oleh setiap daerah. Oleh sebab

[16] Beberapa fakta empiris menyatakan bahwa perkembangan kapasitas infrastruktur di suatu wilayah akan berjalan seiring dengan perkembangan output ekonomi, atau infrasturktur dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. World Bank (1994) menyatakan bahwa secara rata-rata peningkatan stok infrastruktur sebesar 1 % akan meningkatkan pdb sebesar 1% (Sugiyanto dan Setiawan, 2007), dikutip dari tesis Salihuddin, Kebijakan infrastruktur dalam mendukung ketahanan pangan (biji-bijian) di Indonesia tahun 2004-2012.

itu diperlukan prioritas pembiayaan, patut kita mensyukurinya karena banyak daerah saat ini menjadikan sektor pendidikan dan kesehatan sebagai program unggulan dan bersifat gratis, seperti yang dilakukan pemerintah Provinsi Gorontalo saat ini.

Sebelum menggambarkan perkembangan keadaan pengeluaran pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo berikut akan ditampilkan perkembangan pengeluaran pemerintah secara nasional menurut fungsinya ketiga sektor yang diuraikan di atas dalam lima tahun terakhir.

Gambar: 8.1. Perkembangan Pengeluaran Pemerintah Untuk Sektor Pendidikan, Kesehatan dan Infrastruktur (Triliun)



	2009	2010	2011	2012	2013
Pendidikan	84,919.50	90,818.30	97,854.00	114,962.70	118,467.10
Kesehatan	15,743.10	18,793.00	14,088.80	15,376.10	17,493.00
Infrastruktur	53,002.60	52,140.20	74,910.80	99,690.40	97,856.20

Sumber: APBN 2013, Hasil Olahan

Gambar 8.1 menunjukkan keadaan pengeluaran pemerinta menurut fungsinya ketiga sektor yang diana-lisis. Sekt pendidikan dalam lima tahun terakhir setiap tahun anggaran da tahun anggaran 2009 sebesar Rp. 84,9 triliun naik hingga menja Rp. 118,5 tiliun ditahun 2013. Lain halnya sektor kesehat cenderung fluktuatif, tahun 2009 anggaran kesehatan sebes Rp.15,7 triliun menurun menjadi Rp. 14,8 di tahun 2010 jauh leb

rendah tahun anggaran sebelumnya, namun setelahnya mengalami kenaikan hingga 2013 sebesar Rp. 17,5 triliun. Sektor infrastruktur merupakan akumulasi pembiayaan dari tiga sektor, diantaranya; pengairan, transportasi dan perumah-an, tahun anggaran 2008 sektor infrastruktur sebesar Rp. 53 triliun menurun tahun berikutnya, tetapi mulai tahun 2010 hingga tahun 2013 meningkat menjadi sebesar Rp. 97,9 triliun.

8.5. Perkembangan Pengeluaran Sektor Publik Kabupaten/ Kota di Gorontalo

Sektor Pendidikan

Sektor-sektor publik yang dibahas disini terbatas pada sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Ketiga sektor tersebut dianggap vital untuk disiapkan secara optimal oleh pemerintah daerah. Bahkan pemerintah pusat mendesain kebijakan sebagai patokan bagi pemerintah daerah agar memprioritaskan ketiga sektor tersebut ditangani di tengah keterbatasan biaya. Asumsinya, ketiga sektor utilitas tersebut memberikan *levarage* pertumbuhan ekonomi daerah, serta memberikan efek ganda terhadap kegiatan ekonomi masyarakat.

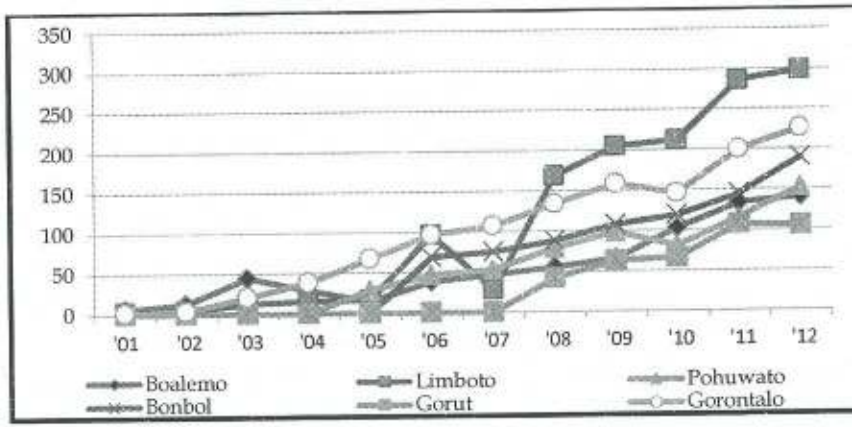
Meskipun pemerintah pusat telah memberikan arahan bagi daerah untuk memprioritaskan sektor-sektor yang dijelaskan di atas, dan sebagian besar pemerintah daerah memahamai urgensi peningkatan pembiayaan. Tapi perkembangannya secara umum di Indonesia, termasuk di Gorontalo pengeluaran sektor publik tersebut masih timpang antar sektoral. Bank Dunia (2007), ketika Indonesia mulai menerapkan desentralisasi, sumber daya pemerintah daerah mengalami peningkatan. Pemerintah daerah kini mengelola setengah dari total investasi publik. Pada saat yang sama, komposisi pengeluaran sektoral juga mengalami perubahan. Pengalokasian secara rata-rata untuk sektor pendidikan dan

administrasi telah mengalami peningkatan cukup signfikan sementara pengeluaran infrastruktur mengalami penurunan terutama sejak 2003. Di Gorontalo sendiri pembiayaan infrastruktu kecenderungannya meningkat, namun pertumbuhannya renda dibandingkan sektor pendidikan.

Akan tetapi perlu dipahami, sekalipun pengeluaran sekto pendidikan terus meningkat namun hampir seluruhny diperuntukkan bagi gaji guru, yang masih ditentukan ole pemerintah tingkat pusat. Sebaliknya, pengeluaran pemerinta pusat untuk sektor pendidikan sebagian besar diperuntukkan ba investasi pendidikan, sementara pemerintah daerah bertanggun jawab terhadap pengelolaan, pembangunan, dan rehabilita sekolah. Dominasi pemerintah pusat pada investasi pendidika bisa bertentangan dengan tujuan dari desen-tralisasi fungsi-fung pendidikan kepada pemerintah daerah (Bank Dunia, 2007).

Adapun gambaran pengeluaran/belanja publik disetia kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo khususnya sekto pendidikan terlihat pada gambar berikut ini:

Gambar 8.2 Perkembangan Belanja (Pengeluaran) Sektor Pendidikan Kab/Kota di Gorontalo (Miliaran Rupiah)



Sumber: APBD Kabupaten/Kota, Diolah

Gambar 8.2 mengilustrasikan perkembangan pembiayaan sektor pendidikan setiap kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo. Jangka waktu dipilih mulai tahun 2001–2012, dengan alasan sebagai patokan pelaksanaan desentralisasi fiskal yang mulai berlaku efektif awal tahun 2001. Meskipun pada dasarnya baru tiga daerah otonom yang ada di Gorontalo pada awal pelaksanaan desentralisasi fiskal. Karena itu analisis runtun waktu bersifat *unbalanced* karena daerah otonom hasil pemekaran tetap dimasukkan sebagai unit analisis.

Alokasi pembiayaan yang dilakukan enam daerah otonom di Gorontalo tergambar terus mengalami kenaikan. Namun yang paling signifikan kenaikan pembiayaan sektor pendidikan, yaitu Kabupaten Gorontalo kendati beberapa tahun (2006) mengalami penurunan dan setelah-nya meningkat. Kenaikan pembiayaan sektor pendidikan untuk enam daerah otonom nampak konsisten pada pem-biayaan pengembangan sumberdaya manusia.

Sektor Kesehatan

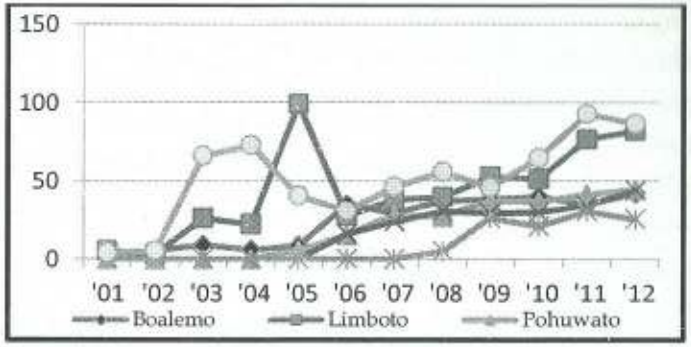
Jika dibandingkan dengan negara tetangga, Indonesia masih tertinggal dalam hal berbagai indikator utama terhadap pencapaian di sektor kesehatan, seperti tingkat kematian bayi, kematian balita, dan kematian ibu. Kendati demikian anggaran sektor kesehatan terus mengalami peningkatan cukup signifikan sejak 2000, namun peng-eluaran agregat masih berada di bawah 1 persen dari PDB. Bank Dunia (2007), ada tiga alasan utama yang dapat menjelaskan hal ini: mutu layanan kesehatan dasar yang buruk, tingkat pemanfaatan layanan kesehatan sekunder yang rendah oleh rakyat miskin, dan tingkat layanan pencegahan yang rendah.

- *Layanan kesehatan dasar yang buruk.* Pusat kesehatan masyarakat (Puskesmas) mengalami kekurangan infrastruktur yang memadai, seperti air bersih dan akses jaringan listrik yang teratur, serta kurangnya persediaa obat-obatan dasar. Efisiensi pengeluaran dapat ditingkatka dengan melakukan realokasi terhadap anggaran layana Puskesmas bagi masyarakat miskin dan berfokus pad intervensi untuk meningkatkan mutu layanan kesehata dasar.
- *Tingkat pemanfaatan layanan kesehatan sekunder oleh masyaraka miskin yang masih rendah.* Tingkat penggunaan layana kesehatan sekunder (rumah sakit) oleh masyarakat miski masih sangat rendah. Dengan demikian, ada potensi yan cukup signifikan untuk melakukan investasi di sis permintaan yang dapat meningkatkan masyarakat miski terhadap layanan gawat darurat atau rawat ina Peningkatan akses masyarakat miskin terhadap pelayana rumah sakit dapat dilaksanakan melalui sistem kupo (kartu sehat) yang memungkinkan pemiliknya memperole layanan gratis. Pemasukan yang diterima rumah sakit sesua dengan jumlah pemegang kartu yang dilayani.
- *Tingkat layanan pencegahan yang rendah.* Indikator kesehata Indonesia yang masih mengecewakan dapat pu ditingkatkan dengan memperkuat layanan pencegaha intensifikasi program kesehatan, dan kampanye nasion untuk kesehatan untuk menanggulangi penya-kit menula terutama di daerah-daerah terpencil dan di wilayah-wilaya yang masih terbelakang.

Jika ditelaah dengan cermat, pengeluaran untuk layana kesehatan publik di tingkat daerah (digabungkan dengan aloka untuk pemerintah daerah dan alokasi anggaran dekonsentra pemerintah pusat) cenderung lebih banyak menguntungka kabupaten/kota yang lebih kaya, dibandingkan daerah tertingga Kesenjangan ini pada dasarnya didorong oleh dampak regresif da

pengeluaran yang didesentralisir. Perkembangan pengeluaran sektor kesehatan kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo dapat disimak pada tabel berikut ini.

Gambar 8.3 Perkembangan Belanja (Pengeluaran) Sektor Kesehatan Kab/Kota di Gorontalo (Miliaran Rupiah)



Sumber: APBD Kabupaten/Kota, Diolah

Grafik 8.3 memberikan informasi keadaan pengeluaran sektor kesehatan di enam kabupaten/kota di Gorontalo secara umum semua daerah otonom pembiayaan sektor kesehatan trendnya meningkat. Akan tetapi dua daerah otonom memperlihatkan kenaikan pembiayaan sektor kesehatan cukup ekstrem pada tahun tertentu, dan penurunannya juga sangat landai. Kota Gorontalo selama dua tahun (2003 - 2004) pembiayaan kesehatan naik signifikan, namun setelah tahun 2004 menurun. Hal serupa dialami Kabupaten Gorontalo (Limboto) tahun 2005 kenaikan pembiayaan sektor kesehatan sangat tajam. Sedangkan daerah lainnya nampak kenaikannya cukup stabil.

Sektor Infrastruktur

Perkembangan infrastruktur di Indonesia masih sangat lamban jika dibandingkan dengan negara tetangga. Bahkan Bank

Dunia (2007) menggambarkan dengan jelas bahwa dalam pelayananan terhadap infrastruktur dasar seperti akses air bersih, listrik, dan sanitasi. Hanya 40 persen dari penduduk Indonesia memiliki akses terhadap air keran (PDAM) dan sepertiga penduduk Indonesia (lebih dari 70 juta) tidak memiliki akses jaringan listrik. Keadaan ini tidak mengalami peningkatan cukup berarti selama beberapa tahun terakhir ini.

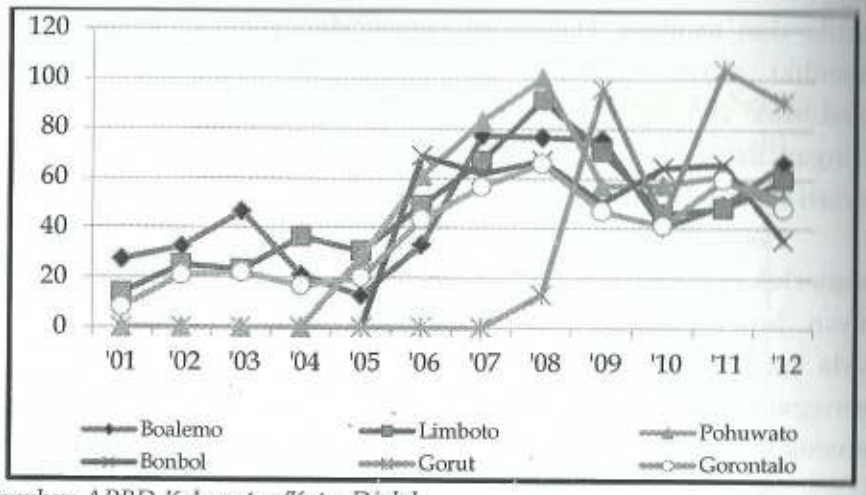
Dengan kondisi ini Peningkatan investasi infrastruktur akan memerlukan paling sedikit 2 persen dari PDB, atau AS$6 milyar per tahun. Jumlah ini akan mampu mengembalikan tingkat investasi pada masa sebelum krisis, tetapi tetap saja tidak akan mampu menggantikan 'dekade yang hilang' dalam investasi infrastruktur semenjak krisis (Bank Dunia, 2007).

Jika dibandingkan dengan sektor pendidikan, dan kesehatan pengeluaran di sektor infrastruktur relatuf besar dengan[17] dengan memasukkan beberapa komponen sektor (sektor sumberdaya air dan irigasi, transportasi, sektor pembangunan daerah dan pemukiman, dan sektor perumahan dan permukiman hal ini dapat dilihat pada tabel berikut ini.

---

17 Pemerintah daerah mengalokasikan sebagian besar pengeluaran mereka untu kebutuhan sektor sosial dan administrasi pemerintahan. Disisi lai pemerintah pusat secara terus-menerus melakukan pengeluaran dalam juml besar untuk fungsi-fungsi daerah terutama sektor kesehatan dan pendidika yang mengakibakan alokasi anggaran yang lebih sedikit untuk proyek-proy infrastruktur berskala besar. Di samping itu, perusahaan publik yang tel dialihkan ke pemerintah daerah, terutama PDAM yang menangani pasokan bersih telah terlilit hutang.

Gambar 8.4 Perkembangan Belanja (Pengeluaran) Sektor Infrastruktur Kab/Kota di Gorontalo (Miliaran Rupiah)



Sumber: APBD Kabupaten/Kota, Diolah

Gambaran pembiayaan sektor infrastruktur dapat dilihat pada gambar 8.4 dimana enam kabupaten/kota cenderung kurang konsisten pada pembiayaan sektor infrastruktur. Hal ini terlihat pembiayaan berfluktuatif, figurasinya terlihat ada kemiripan pola pembaiyaan infrastruktur seluruh daerah otonom yang ada, yaitu tahun 2008 nampak grafiknya meningkat, namun setelah tahun tersebut mulai menurun kembali. Dan yang lebih ekstrem fluktuasinya adalah Kabupaten Gorontalo Utara.

8.6. Pengeluaran Sektor Publik dan Pertumbuhan Ekonomi di Gorontalo

Untuk melihat pengaruh pengeluaran pemerintah kabupaten/kota untuk sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur maka tulisan ini menggunakan model multipleregresi yang tidak terlalu rumit. Namun diharapkan hasilnya relatif lebih

akurat karena menggunakan data panel, meski data yang digunakan bersifat *unbalanced* karena beberapa daerah unit analisis data seriesnya tidak sama. Secara periodik data set yang digunakan mulai tahun 2001–2010 sebagai bahan evaluasi pelaksanaan desentra-lisasi fiskal selama 10 tahun, tapi pada kurun waktu awal pelaksanaan desentralisasi baru tiga daerah otonom, dan saat ini sudah ada enam kabupaten/kota di Gorontalo.

Studi ini mengikuti model Busemeyer (2007) dengan beberapa modifikasi variabel sesuai dengan kebutuhan.

Y = f (PP, PK, PI, Pop, YCap.).

Berdasarkan hasil regresi dengan menggunakan beberapa variabel kontrol yang dianggap relevan selain variabel utama ditunjukkan pada tabel 8.1 berikut ini.

Tabel: 8.1. Hasil Estimasi Pengaruh Belanja Publik Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Gorontalo

Koefisien	*Nilai*	*Statistik*
YCap	0.122226	0.0099
Educ	0.000982	0.0000***
Health	0.000410	0.0205**
Infra	-0.000341	0.2487
Adj R-Squared	0.964406	
F-Stat	214.7452	
DW-Stat	1.060213	

*Keterangan: Signifikan *) 10 %, **) 5 % dan ***)*

Kategori belanja publik yang dimaksud disini diantaranya sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Variabel-varaibel ini juga merupakan program unggulan dari pemerintah Provinsi Gorontalo. Hasil estimasi menggambarkan bahwa pendapatan perkapita sebagai variabel kontrol tidak memberikan pengaruh yang berarti terhadap pertumbuhan ekonomi di Gorontalo

Sementara pembiayaan sektor pendidikan sangat signifikan pengaruhnya, dimana setiap kenaikan 1 persen pembiayaan pendidikan di kabupaten/kota mengakibatkan kenaikan pertumbuhan ekonomi sebesar 0,0000982 persen. Demikian halnya kenaikan pembiayaan sektor kesehatan akan memiliki pengaruh terhadap pertumbuhan disetiap daerah otonom di Provinsi Gorontalo, namun tidak demikian dengan sektor infrastruktur kurang memiliki efek yang berarti terhadap pertumbuhan ekonomi, ada kemungkinan pembiayaan infrastruktur banyak mengalami kebocoran. Memang sudah menjadi pengetahuan umum dalam banyak kasus, penyimpangan anggaran untuk pembangunan infrastruktur sering terjadi, hasil estimasi tersebut setidaknya memberikan sinyal bahwa pembiayaan sektor infrastruktur di Gorontalo diduga memiliki tendensi mengalami kebocoran yang memerlukan koreksi yang memadai dari pemerintah, atau bidang pengawasan.

8.7. Kesimpulan

Setiap tahun selama pelaksanaan desentralisasi fiskal pengeluaran belanja publik mengalami peningkatan signifikan, berdasarkan hasil kajian menunjukkan bahwa pembiayaan sektor pendidikan berpengaruh terhadap peningkatan pertumbuhan ekonomi di Gorontalo, sama halnya pembiayaan sektor kesehatan sementara sektor infrastruktur tidak berpengaruh yang berarti terhadap pertumbuhan ekonomi.

Daftar Pustaka

Adams Jr., Richard H. & Page, John, 2003, *"Poverty, In-equality and Growth in Selected Middle East and North Africa Countries, 1980–2000"*, Journal World Development 31 (12) 2027 - 2048.

Adi, Priyo Hari, 2007, *Kemampuan Keuangan Daerah Dalam Era Otonomi dan Relevansinya Dengan Pertumbuhan Ekonomi (Studi Pada Kabupaten dan Kota Se Jawa – Bali)*, Accounting Conference yang Diselenggarakan Departemen Akuntansi Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.

Akai, Nabuo & Sakata, Masayo, 2002, *"Fiscal Decentra-lization Contributes to Economic Growth: Evidence From State-Level Cross-Section Data for the United States"*, *Journal of Urban Economics, Vol. 52, No. 1, P. 93 - 108.*

Akai, Nabuo & Sakata, Masayo, 2004, *"Fiscal Decentralization, Commitment and Regional Inequality: Evidence from State-Level Cross-section Data for the United States"*, Japan, Kobe University of Commerce.

Akita, Takahiro, *et. al.*, 2011, *"Structural Changes and Regional Income Inequality in Indonesia: A Bidimensional Decomposition Analysis"*, Asian Economic Journal, Vol. 25, No. 1, P. 55–77.

Alfirman, Lucky & Sutriono, Edy, 2006, *"Analisis Hubungan Pengeluaran dan Produk Domestik Bruto Dengan Menggunakan Pendekatan Granger Causality dan Vector Autoregression"*, Jurnal Keuangan Publik Vol. 4 No. 1.

Aliasuddin dan Dawood, Taufiq. 2008, *Pertumbuhan Ekonomi dan Pengeluaran Pemerintah*, FE Unsyiah Banda Aceh.

Amir, Amri, 2006, *"Pengaruh Inflasi dan Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Pengangguran di Indonesia"*, Makalah, FE Universitas Jambi.

Anderson, K. and Pangestu, Mari'e E., 1995, *Agriculture and Rural Development in Indonesia into the 21st Century*, Research Report. Centre for International Economic Studies, Adelaide Australia.

Arham, Muh. Amir, 2013, *"Analisis Granger Causality Antara Pertumbuhan Ekonomi dan Pengeluaran Pemerintah Indonesia Untuk Sektor Kesehatan"*, Jurnal Oikos-Nomos, Vol. 6, No. 1, Hal. 22 – 36.

Arham, Muh. Amir, 2013, *Pengaruh Kebijakan Desentralisasi Fiskal Terhadap Peregseran Sektoral Ketimpangan Antar Kabupaten/Kota di Sulawesi dan Jawa*, Disertasi Tidak Dipublikasikan, Pascasarjana FEB Unpad Bandung.

Azis, Iwan Jaya, 1990, *"Inpres Role in the Reduction of Interregional Disparity", Asian Economic Journal, Vol. 4, No. 2, P. 1–27.*

Barrientos, Armando and DeJong, Jocelyn, 2006, *Reducing Child Poverty with Cash Transfers: A Sure Thing?*, Development Policy Review, Vol. 24, No. 5, P. 537 - 552.

Barro, R., and X. Sala-i-Martin, 1992, *"Public Finance in Models of Economic Growth,"* Review of Economic Studies 59, 645-662.

Barro, R., and X. Sala-i-Martin, 1995, *"Economic Growth*, New York, Mc-Graw-Hill.

Barro, Robert J., 1990, *"Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth"*, Journal of Political Economy, 98, 3.

Barzelay, M. 1991, *"Managing Local Development, Lesson from Spain"*, Policy Sciences, Vol. 24, pp. 271 – 290.

Bird, Richard M., dan Francois Vaillancourt (penyunting), 2000, *« Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang"*, Jakarta, Gramedia Pusataka Utama.

Boadway, R. and D. E. Wildasin, 1988, *"Public Sector Economic* Second Edition. Little, Brown and Company, Boston.

Boadway, Robin, 2001, *"Inter-Governmental Fiscal Relations: T Facilitator of Fiscal Decentralization"*, Constitutional Politic Economy, Vol. 2, No. 2, P. 93 -121.

Bonet, Jaime, (2006), *"Fiscal Decentralization and Regional Incor Disparities: Evidence from Colombia Experience"*, The Annals Regional Science Vol. 40, No. 3, P. 661 - 676.

Busemeyer, Marius R., 2007, *"The Impact of Fiscal Decentralisation Education and Other Types of Spending"*, MPIfG Discussio Paper 07/8.

Canon, Syarwani, 2007, *"The Analysis of the Impacts of Manado Ci Administration Territory Extension on Economic Performances Manado City And its Hinterlands in North Sulawesi Provinc* Disertasi Program Pasca-sarjana Universitas Padjadjara Bandung.

Caselli, Francesco & Coleman, Wilbur John, 2001, *"The U Structural Transformation and Regional Conver-gence: Reinterpretation"*, Journal of Political Economy, Vol. 109, N 3, P. *584 - 616.*

Chenery, Hollins. B., & Syrquin, Moises, 1975, *"Patterns Development 1950-1970"*, London, Oxford University Press.

Davey, Kenneth J., 1988. (Terjemahan Masri Maris) *"Pembiaya Pemerintah Daerah: Praktek-Praktek Internasional d Relevansinya Bagi Dunia Ketiga"*, Jakarta, Penerbit UI-Press.

Devas, Nick, 1989. (Terjemahan Masri Maris), *"Keuangan Pemerint Daerah di Indonesia"*, Jakarta, Penerbit UI-Press.

Dietrich, A. (2009), *"Does Growth Cause Structural Change, or Is it Other Way Round? A Dynamic Panel Data Analysis for Sev OECD Countries"*, Jena Research Papers in Economics

Dollar, David & Kraay, Aart, 2002. "*Growth Is Good for the Poor*", *Journal of Economic Growth*, Journal Springer, Vol. 7, No. 3, P. 195 – 225.

Ebel, Robert D. & Yilmaz, Serdar, 2002, "*On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*".

Halim, Abdul., (2001). "*Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*". Jogjakarta: UPP AMP YKPN.

Harbison, Frederick & Myers, Charles, 1964, "*Education, Manpower, and Economic Growth: Strategies of Human Resource Development*", McGraw-Hill.

Harbison, Frederick & Myers, Charles, 1965, "*Education, Manpower, and Economic Growth*", Journal of Political Economy, Vol. 73, No. 3, P. 315 - 317

Haryanto, Joko Tri, Tanpa Tahun, "*Kemandirian Daerah; Sebuah Perspektif Dengan Metode Path Analysis*, Tanpa Penerbit.

Indiastuti, Rina 2003, "*The Financing of Regional Development and Economic Growth in West Java Province*", Working Paper in Economics and Development Studies, Department of Economics Padjadjaran University, No. 200304.

Jan-Erik Lane, 2000, "*New Public Management*", Routledge, New York.

Janissen, Brett, 1998, "*Aspects of Structural Change in Australia*", Research Report, AusInfo, Canberra.

Jarjoura, Greg, 2001, "*Structural Change in Australia's Trade and Manufacturing Sectors: Progress and Problems*", Journal of Economic and Social Policy, Vol. 6, No. 1, P. 1 – 28.

Kraay, Aart, 2006. "*When is Growth Pro-Poor? Evidence from a Panel of Countries,*" Journal of Development Econo-mics, Elsevier, Vol. 80, No. 1, P. 198 – 227.

Kuncoro, Haryo, 2004, "*Pengaruh Transfer Antar Pemerintah pada Kinerja Fiskal Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten di*

Indonesia", Jurnal Ekonomi Pembangunan Vol. 9, No. 1, Ha 47 – 63

Kuncoro, Mudrajad, 2004, "*Otonomi dan Pembangunan Daera Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang*", Jakart Penerbit Erlangga.

Kuncoro, Mudrajad, 2004, "*Otonomi dan Pembangunan Daera Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang*, Jakarta, Penerb Erlangga.

Kuncoro, Mudrajad, 2006, "*Ekonomi Pembangunan: Teori, Mas-al dan Kebijakan*". (edisi keempat), Yogjakarta, AMP YKPN.

Kuncoro, Mudrajad, 2007, "*Ekonomika Industri Indonesia; Menu Negara Industri Baru 2030*", Yokyakarta, Penerbit Andi.

Landau, D.L., 1983, "*Government Expenditure and economic Growth; Cross Country Study*", Sothern economic Journal Vol. 49, N 3, P. 783 – 792.

Landiyanto, Erlangga Agustino, 2005, "*Kinerja Keuangan d Strategi Pembangunan Kota di Era Otonomi Daerah: Studi Kas Kota Surabaya*", Workingpaper, Fakultas Ekonor Universitas Airlangga Surabaya Indonesia.

Lessmann, Christian, 2009, "*Fiscal Decentralization and Regio-n Disparity: Evidence from Cross-Section and Panel Data*", Journ Environment and Planning, Vol. 41, No. 10, P. 2455 – 2473.

M.L. Jhingan, 2004, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, P Rajagrafindo Persada, Jakarta.

Mahi, Raksaka, 2005, "*Peran Pendapatan Asli Daerah di E Otonomi Daerah*", Jurnal Ekonomi dan Pembangun Indonesia, Vol. 6, No. 1. Juli.

Mahi, Raksaka, 2012, "*Potensi Penyediaan Pinjaman Lunak ke Daer untuk Pembangunan Infrastruktur*", Direktorat Jende Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan RI.

Mankiw, N. Gregory, 2006, *"Principles of Economics; Pengantar Ekonomi Makro"*, Jakarta, Salemba Empat.

Meilyora, Spero, 2005, *"Analisis Kausalitas Pengeluaran Pendidikan dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia Periode 1971-2004"*.

Musgrave, Richard. A. & Musgrave, Peggy. B., (1991). *"Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek"*. Jakarta: Penerbit Erlangga.

Nanga, Muana, 2005, *"Dampak Transfer Fiskal terhadap Kemiskinan di Indonesia: Suatu Analisis Simulasi Kebijakan"*, Disertasi Institut Pertanian Bogor, Tidak Dipublikasikan.

O'Neill, June, *1986, "Transfers and Poverty: Cause and/or Effect?"*, Cato Journal, Vol.6, No. 1. P. 55 – 82.

Rodriguez-Pose, A. & Ezcurra, Roberto, 2010, *"Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-Country Analysis"*, Journal of Economic Geography, *Vol.* 10, No. 5, P. 619-644.

Romer, David, 2006, *"Advanced Macro-economics (Second Edition)"*, New-York, Mc-Graw-Hill Companies, Inc,.

Rosen, Harvey S., 2008, *"Public Finance"*, 4th edition, Illinois, Richard d. Irwin, Inc.

Sasana, Hadi, 2009, *"Peran Desentralisasi Fiskal Terhadap Kinerja Ekonomi di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Teng-ah"*, Jurnal Ekonomi Pembangunan, Vol. 10, No.1, Hal. 103 – 124

Shah, Anwar, 2007, *"A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers, (In Robin Boadway and Anwar Shah, Intergovernmental Fiscal Transfers; Principles and Practice)"*, Washington D.C., The Worl Bank.

Shankar, Raja & Shah, Anwar, 2008, *"Regional Income Dispar-ities and Convergence: Measurement and Policy Impact Evaluation"*, (Dalam Anwar Shah, Macro Federalism and Local Finance) Washington, D.C., The World Bank.

Silva E. G. and A.C. Teixeira, 2008, *"Surveying Structural Change: Seminal Contributions and a Bibliometric Account"*, Structural Change and Economic Dynamics, Else-vier, Vol. 19, No. P. 273 – 300.

Simanjuntak, Robert, (1999), *"Otonomi Daerah dan Desen-tralis Fiskal; Kajian Hubungan Keuangan Pusat-Daerah Pasca O Baru"*, ISEI-LPEM FEUI, Solo, Makalah Seminar 6 – 7 Mei.

Simanjuntak, Robert,, 2003, *"Kebutuhan Fiskal, Kapasitas Fiskal, d Optimalisasi Potensi PAD"*, LPEM FEUI, Jakarta, Worki Paper 5.

Sitepu & Sinaga, 2005, *"Dampak Investasi Sumberdaya Manu Terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan di Indones Pendekatan Model Computable General Equilibrium"*, e-journ Unud.

Sjafrizal, 2008, *"Ekonomi Regional; Teori dan Praktek"*, Padar Baduose Media.

Sumarsono, Hadi, 2009, *"Analisis Kemandirian Otonomi Daer Kasus Kota Malang (1999 - 2004)"*, JESP Vol. 1, No. 1, Hal. 1 26.

Suselo, Sri Liani dan Tarsidin, 2008, *"Kemiskinan di Indones Pengaruh Pertumbuhan dan Perubahan Struktur Ekonom* Bulletin Ekonomi dan Perbankan.

Todaro, Michael P., & Smith, Stephen C., 2006, *"Econon Development (nine edition)"*, London, Pearson Educati Limited.

Tresch, Richard W., 2002, *"Public Finance A Normative Theor* Academic Press, California.

Tulus T. H. Tambunan, 2001, *"Perekonomian Indonesia: Teori d Temuan Empiris"*, Jakarta, Ghalia Indonesia.

Wibowo, Pudji, (2008), *"Mencermati Dampak Desentralisasi Fis Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah", Jurnal Keuang Publik, Vol. 5, No. 1, Hal. 55 – 83.*

Widhiyanto, Iman, 2008, *"Fiscal Desentralization and Indonesia Regional Income Disparity (1994-2004)"*, Jurnal Keuangan Publik, Vol. 5, No. 1, Hal 19 – 53.

Williamson, Jeffrey G., 1965, *"Regional Inequality and The Process of National Development: A Description of The Patterns,* Economic Development and Cultural Change, Vol. 13, No. 4, P. 1 - 84.

Badan Pusat Statistika

Nota Keuangan Pemerintah RI 2001 – 2010

Nota APBD Kabupaten/Kota 2001 – 2012

AD	:	Aggregat Demand (Permintaan secara agregat)
APBD	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
AS	:	Aggregat Supply (Penawaran Agregat)
ASEAN	:	Association Southern Asia Nations
BBM	:	Bahan Bakar Minyak
BHPBP	:	Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak
BPHTB	:	Bea Pajak Hak atas Tanah dan Bangunan
BPS	:	Badan Pusat Statistik
DAK	:	Dana Alokasi Khusus
DAU	:	Dana Alokasi Umum
DBH	:	Dana Bagi Hasil
DBHP	:	Dana Bagi Hasil Pajak
DBHSDA	:	Dana Bagi Hasi; Sumber Daya Alam
DP	:	Dana Perimbangan
DRD	:	Dana
DSCR	:	Debt Service Coverage Ratio
OECD	:	Organization Economic Country Development
PAD	:	Pendatan Asli Daerah
PBB	:	Pajak Bumi dan Bangunan
PDB	:	Produk Domestik Bruto
PDN	:	Penerimaan Dalam Negeri
PDRB	:	Produk Domestik Regional Bruto
PR	:	Pengeluaran Rutin
SCI	:	Sectoral Change Index (Indeks Pergeseran Sektor)
SDM	:	Sumber Daya Manusia
SDO	:	Sumbangan Daerah Otonom

SP	:	Sumbangan dari Pusat
TED	:	Total Pengeluaran Daerah
TRD	:	Total Penerimaan Daerah
WCV	:	Williamson Coeficient Variation
WHO	:	World Health Organization

A

A, 96, 151, 169, 170, 171, 173, 174, 175
Adi,, 88, 169
Akai,, 169
Akita,, 169
Amerika Serikat, 123
APBD, viii, ix, 45, 49, 57, 59, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 89, 90, 91, 92, 100, 105, 123, 125, 132, 133, 134, 140, 141, 148, 160, 162, 164, 176, 177
Argentina,, 123
Arham,, 99, 147, 148, 155, 170, 182
ASEAN, 155, 177
Australia, 155, 170, 172
Azis,, 7, 170

B

B, 126, 171, 173
Bank Dunia,, 109, 159, 163
Barro, 149, 151, 170
Barzelay,, 170
BBM, 25, 39, 40, 110, 113, 140, 177
Boadway,, 170, 171
Bonet,, 34, 171
BPS, 11, 16, 19, 109, 110, 138

C

C, 173, 174, 175
Canon, 150, 171
Caselli,, 171
Chenery,, 171
Coleman,, 171
Convergence,, 34

D

D, 170, 172, 173, 174
Davey,, 171
Devas,, 99, 171
Dietrich,, 7, 171

E

E, 170, 174
Endogenous, 170
Ezcurra,, 174

F

F, 117, 142, 143, 144, 166
Filipina, 155

G

G, 33, 174, 175

H

H, 169, 175
Halim,, 87, 172
Hardi, 149, 153, 154

I

I, iv, ix, xiii, 39, 53, 151, 154
Indeks, 32, 33, 117, 177, 179
Indiastuti,, 172
Inggris,, 155

J

J, 170, 171
Jan-Erik Lane, 149, 172
Jarjoura,, 7, 172
Jawa,, 170
Jenissen,, 7
Jepang,, 123
Jerman,, 155
Jhingan, 152, 173

K

K, 33, 123, 136, 151, 170, 182
Kamboja, 155
Kraay,, 107, 171, 172
Kuncoro,, 4, 6, 26, 27, 39, 118, 136, 137, 172, 173

L

L, 136, 151, 173
Landiyanto,, 88, 173
Laos, 155
Lessmann,, 173
Lucas, 150

M

M, iii, iv, 8, 74, 170, 173, 182
Mahi, 45, 124, 125, 173
Malaysia, 155
Mankiw, 139, 151, 173
Mello, 118
Musgrave,, 173
Myanmar, 155

N

N, 33, 173
Nanga,, 106, 107, 174
Niskanen, 149

O

O, 174
OECD,, 31

P

P, 1, 9, 32, 33, 35, 36, 37, 40, 45, 49, 53, 56, 59, 63, 65, 86, 89, 90, 91, 95, 100, 113, 114, 119, 121, 126, 127, 128, 131, 141, 147, 148, 157, 159, 160, 162, 166, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175
Page,, 169

PDB, 27, 34, 35, 36, 101, 102, 155, 161, 163, 177
Perancis,, 123, 155
Perancis, Belanda, 123

Q

Q, 136

R

R, 117, 142, 143, 144, 166, 170, 171
Romer, 150, 174

S

S, 7, 40, 47, 64, 66, 71, 104, 137, 139, 171, 172, 174
Sakata,, 169
Sala-I-Martin, 151
SDM, 6, 18, 104, 116, 117, 142, 147, 151, 156, 177
Shah,, 99, 174
Shankar,, 174
Simanjuntak,, 44, 174, 175
Singapura, 155
Sjafrizal,, 27, 175
Smith,, 26, 27, 28, 31, 175
Solow, 150, 151, 152
Sulawesi, 2, 35, 36, 37, 95, 143, 170, 171
Supriyoko, 155
Syrquin,, 171

T

T, 175
Tambunan,, 6, 175
Teixeira,, 3, 174
Thailand, 155
Todaro,, 150, 152, 175
Tresch, 149, 175

V

Vietnam, 155

W

W, 175
Weber, 149
WHO, 155, 178
Widhiyanto,, 175
Wildasin,, 170
Williamson,, 32, 175

Y

Y, 33, 151, 165

Tentang Penulis

Muhammad Amir Arham, Dosen Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Negeri Gorontalo (FEB UNG). Menyelesaikan Sarjana Pendidikan di IKIP Negeri Manado 1998, Program Magister Ekonomi, konsentrasi Perencanaan dan Kebijakan Publik diraih pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia Depok 2003, dan Program Doktor Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Padjadjaran Bandung 2013 dengan predikat *cumlaude*.

Selain mengajar, kegiatan penelitian di bidang ekonomi dan kebijakan publik cukup intens dilakukan baik lewat Lembaga Pengkajian, Penelitian Ekonomi dan Bisnsi Fakul-tas Ekonomi dan Bisnis Universitas Negeri Gorontalo (LP2EB FEB UNG) maupun penelitian mandiri. Kerap menjadi narasumber di berbagai media cetak maupun elektronika. Puluhan buku telah dihasilkan, ratusan artikel populer yang ditulisnya di media massa, serta beberapa artikel jurnal. Disaat yang bersamaan juga menjadi redaktur pelaksana jurnal ilmiah –*Oikos-Nomos*– FEB UNG.

KINERJA PEREKONOMIAN DAN KEUANGAN DAERAH

Teori dan Aplikasi Model Empiris di Wilayah Gorontalo

Pembangunan ekonomi yang dijalankan tidak sekedar mengharapkan pertumbuhan semata, akan tetapi juga diperlukan perubahan struktur ekonomi. Perekonomian yang sekedar tumbuh akan menyisakan berbagai persoalan, seperti ketimpangan dan penyebaran pusat-pusat pertumbuhan tidak terdistribusi merata.

Buku ini membahas tentang perkembangan pergeseran sektor ekonomi kabupaten/kota di Gorontalo, pola ketimpangan antar kabupaten/kota di Gorontalo, peta kapasitas fiskal daerah otonom di Gorontalo, kemampuan dan kinerja keuangan kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo, transfer fiskal dan kemiskinan di Provinsi Gorontalo, kajian kemampuan melakukan pinjaman bagi kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo, belanja langsung kabupaten/kota dan kinerja ekonomi di Provinsi Gorontalo, pengeluaran pemda untuk sektor.

Buku ini sangat baik untuk mahasiswa dan peneliti karena ulasannya memuat teori dan penerapannya secara empiris terutama yang berhubungan dengan ekonomi pembangunan dan regional, sekaligus buku ini akan memperkaya referensi yang berhubungan langsung dengan tinjauan ekonomi daerah. ***(Prof. Dr. Ir. Mahludin H. Baruadi, Guru Besar Agrobisnis Fakultas Pertanian Universitas Negeri Gorontalo).***

Beragam topik menyangkut perekonomian dan keuangan daerah terbilang serius, karena mendasarkan pada teori dan model empiris. Penerapan model-model perekonomian dan keuangan daerah untuk disajikan dalam bentuk buku masih sangat jarang dilakukan oleh ekonom-ekonom. Buku ini hadir mengisi kekosongan, walau terbilang serius namun penulisnya berupaya untuk mengajak pembaca untuk dapat mengerti kondisi daerah yang sesungguhnya menyangkut kinerja perekonomian dan keuangan daerah. ***(Kodrat Wibowo, Ph.D., Ketua Departemen Ilmu Ekonomi FEB Unpad Bandung).***

Penerbit Deepublish (CV BUDI UTAMA)
Jl. Elang 6 No.3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman
Jl. Kaliurang Km 9,3 Yogyakarta 55581
Telp/Fax : (0274) 4533427
Email : deepublish@ymail.com
Penerbit Deepublish www.deepublish.co.id @deepublisher

Kategori : Pemerintah Daerah
ISBN 602280322-5