

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sistem pemerintahan sentralistis di Indonesia yang dijalankan secara kuat terutama pada era orde baru, memunculkan efek kesenjangan tentang hasil pembangunan dan pengelolaan kekayaan antara pusat dengan daerah. Hal tersebut menyebabkan dorongan ke arah sistem desentralisasi dari berbagai daerah dan mendapatkan tanggapan pada tahun 1998 yaitu ketika era reformasi dimulai. Hasilnya adalah lahirnya era otonomi daerah secara luas, dengan dilandasi oleh keluarnya UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah. Kebijakan otonomi daerah diharapkan dapat menyuburkan reformasi pada tingkat lokal dan memberi kebebasan pada bidang politik, pengelolaan keuangan daerah dan pemanfaatan sumber-sumber daya daerah untuk kepentingan masyarakat lokal, sehingga menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas daerah yang hasilnya adalah pemerataan, pemberdayaan dan peningkatan pelayanan masyarakat yang lebih baik.

Dalam era otonomi daerah, sangat penting untuk membuat strategi pembangunan baru di daerah, karena tiap-tiap daerah diyakini mempunyai faktor khas yang tidak dimiliki oleh daerah lain, maka perlu dieksplorasi dan dikembangkan. Apabila memakai sistem sentralistik yang lebih banyak bersifat *top down*, maka faktor spesifik yang ada di daerah tidak tergalai secara maksimal, bahkan bisa dilupakan. Tugas kepala daerah dan pemimpin-pemimpin daerah termasuk DPRD lebih berat sekaligus leluasa dibandingkan pada era sentralisasi. Menurut Rasyid dalam Haris (2007:10), di bidang ekonomi, visi otonomi daerah

adalah menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk mengembangkan ekonomi lokalnya.

Secara ringkas, isi UU No 22 tahun 1999 dan UU No 25 tahun 1999 yang ada hubungannya dengan ekonomi dan keuangan menurut Rasyid (Haris, 2007:11-12) adalah: 1. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah, kecuali untuk bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri, peradilan, pertahanan, keagamaan, serta beberapa bidang kebijakan pemerintahan yang bersifat strategis nasional; 2. Pemerintahan kabupaten dan kota yang diberi status otonomi penuh dan provinsi yang diberi status otonomi terbatas; 3. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang jelas atas sumber-sumber pendapatan negara dan daerah; 4. Perwujudan desentralisasi fiskal.

Era otonomi daerah telah memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengelola perekonomiannya, maka daerah harus mengelola sumber-sumber penerimaan daerah dan belanja daerah untuk kesejahteraan masyarakat. Menurut UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang telah direvisi menjadi UU No 33 tahun 2004 karena sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan penyelenggaraan otonomi dan perkembangan keadaan, maka sumber-sumber penerimaan daerah terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah.

2. Dana perimbangan, yang terdiri atas bagian daerah dari penerimaan pajak penghasilan perseorangan, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), penerimaan dari Sumber Daya Alam (SDA), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).
3. Pinjaman Daerah, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri dengan persetujuan pemerintah pusat.
4. Lain-lain penerimaan yang sah.

Dari 4 macam sumber tersebut, agar daerah bisa mandiri setiap daerah harus menggali potensi PAD-nya untuk memenuhi kebutuhan keuangan daerah masing-masing. DAK dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu dalam rangka pendanaan pelaksanaan desentralisasi untuk : 1. mendanai kegiatan khusus yang ditentukan Pemerintah atas dasar prioritas nasional, 2. mendanai kegiatan khusus yang diusulkan daerah tertentu. DAU dialokasikan berdasarkan persentase tertentu dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk suatu daerah ditetapkan berdasarkan kriteria tertentu yang menekankan pada aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang formula dan penghitungan DAU-nya ditetapkan sesuai Undang-Undang.

Dari sisi pengeluaran, jenis-jenis pengeluaran daerah adalah:

1. Belanja daerah, yang terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja tidak langsung yaitu belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang

terdiri dari belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga. Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja langsung dari suatu kegiatan dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari: belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal.

2. Pembiayaan daerah, meliputi semua transaksi keuangan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus. Jenis pembiayaan daerah meliputi penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pengeluaran pembiayaan merupakan pengeluaran yang akan diterima kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya (Permendagri No 13, 2006).

Kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya diimplementasikan dalam perencanaan dan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang merupakan sarana untuk mewujudkan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab. APBD juga merupakan sarana untuk melaksanakan pengawasan terhadap daerah baik oleh masyarakat, DPRD dan pemerintah pusat. Menurut Adisasmita (2011:9), untuk kelancaran proses penyusunan APBD, pemerintah daerah seharusnya berpegang pada prinsip: disiplin anggaran, kebijaksanaan anggaran berimbang dan dinamis, tertib

anggaran dan pelaksanaan yang makin terarah dengan pola dan rencana yang jelas.

Otonomi daerah telah berjalan lebih dari 14 tahun. Untuk mengetahui dampak positif dari kebijakan otonomi daerah terhadap kesejahteraan masyarakat, perlu adanya kajian mengenai efektifitas kebijakan pemerintah daerah terhadap kesejahteraan masyarakat daerah. APBD sebagai realisasi otonomi daerah di bidang ekonomi dan keuangan, sudah seharusnya mempunyai dampak yang besar terhadap peningkatan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan selanjutnya mempengaruhi kesejahteraan masyarakat.

Salah satu jenis pengeluaran APBD yang menarik sekali untuk dicermati adalah belanja modal. Belanja modal merupakan pengeluaran pemerintah (*government expenditure*) yang merupakan pembelian atau pengadaan barang-barang modal, yang akan meningkatkan infrastruktur dan kapasitas produksi perekonomian. Penambahan infrastruktur akan menurunkan biaya produksi yang selanjutnya meningkatkan *output* pada kondisi permintaan yang tidak berubah. Peningkatan kapasitas produksi akan meningkatkan *output* untuk memenuhi permintaan yang semakin bertambah. *Output* yang meningkat selanjutnya meningkatkan pendapatan masyarakat dan penyerapan tenaga kerja.

Belanja modal bisa didefinisikan sebagai investasi yang berupa pengadaan/pembelian aset yang bermanfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan dan aset tersebut digunakan dalam kegiatan pemerintahan yang bermanfaat secara ekonomis, sosial dan manfaat lainnya sehingga dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam melayani masyarakat (Halim, 2008:4-5). Dari definisi tersebut,

belanja modal bisa diartikan sebagai pengeluaran pemerintah untuk akumulasi modal pembangunan, yaitu modal fisik (*physical capital*).

Capital expenditure pemerintah yang berupa proyek jalan, jembatan, terminal, penerangan jalan, pelayanan kesehatan, informasi dan sebagainya, akan mampu memacu investasi swasta, karena investasi swasta sangat dipengaruhi oleh infrastruktur dan prospek ekonomi di masa depan. Dalam era otonomi daerah seharusnya investasi swasta semakin besar daripada sebelum adanya otonomi karena pemerintah daerah lebih leluasa mengelola sumberdaya daerah, bisa melihat prospek dan daya tarik investor di daerahnya sendiri. Kebebasan yang besar diberikan kepada pemerintah daerah untuk mendatangkan investor asing maupun dalam negeri sebanyak-banyaknya.

Dalam pandangan Keynesian (Samuelson *and* Nordhaus, 2004:172-177), pemerintah bisa meningkatkan *output* dengan cara memperbesar belanja pemerintah dan investasi swasta. Dua hal tersebut merupakan komponen dari permintaan agregat. Selanjutnya permintaan agregat akan meningkatkan output perekonomian daerah. Selain meningkatkan *output*, belanja pemerintah dan investasi swasta seharusnya meningkatkan penyerapan tenaga kerja, karena permintaan tenaga kerja dipengaruhi oleh besar kecilnya investasi, baik investasi pemerintah maupun investasi swasta. Pemerintah daerah seharusnya menciptakan banyak proyek-proyek padat karya untuk menyerap tenaga kerja di daerah.

Hasil akhir dari peningkatan PDRB dan penyerapan tenaga kerja seharusnya adalah kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan masyarakat bisa dilihat dari tingginya angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan indikator-indikator non moneter yang lainnya. Dalam IPM, kesejahteraan ditentukan oleh 3 indikator,

yaitu indeks harapan hidup, indeks tingkat pendidikan dan indeks standar hidup layak. Bila terjadi peningkatan PDRB karena belanja modal dan investasi swasta dilaksanakan secara efisien di daerah, akan meningkatkan standar hidup yang layak. Meningkatnya standar hidup yang layak akan berpengaruh tidak langsung terhadap 2 indikator yang lain yaitu indeks pendidikan dan harapan hidup.

Data menunjukkan bahwa komponen belanja modal dalam APBD masih kecil, hanya sekitar 20-30% dari belanja APBD, sebaliknya belanja rutin lebih besar. Belanja rutin adalah pengeluaran dalam bentuk belanja pegawai, belanja barang, perjalanan dinas, pemeliharaan, pembayaran bunga, subsidi, hibah dan pengeluaran lain. Menurut Pohan dalam Supriadi (2012), idealnya belanja modal pemerintah daerah 70% sedangkan belanja rutin 30%. Instrumen kebijakan fiskal dari sebagian besar daerah di Indonesia terlalu kecil untuk bisa mengembangkan perekonomiannya.

Belanja pegawai, yang merupakan komponen yang terbesar dalam belanja operasi (belanja rutin) bisa menimbulkan *flypaper effect*, yaitu semakin besar transfer dari pusat, menimbulkan belanja lebih besar daripada pendapatan daerah, sehingga tidak menimbulkan kemandirian daerah. Studi sebelumnya misalnya oleh Pramuka (2010), pengeluaran operasi dan belanja modal di pemerintah daerah di Jawa tahun 2005-2008, tidak menimbulkan *flypaper effect*, tetapi studi oleh Burhanuddin (2012) di Jawa Tengah tahun 2009-2011 menunjukkan bahwa belanja pegawai menimbulkan *flypaper effect*, sedangkan investasi pemerintah tidak. Studi Kusumadewi dan Rahman (2007) dan Junaidi (2012) menyimpulkan bahwa terjadi *flypaper effect* pemanfaatan DAU di Indonesia.

Kondisi selama ini di mana belanja modal lebih kecil daripada belanja rutin atau belanja operasi, menarik untuk dicermati. Apakah belanja modal sudah bisa memacu peningkatan PDRB? Kalau dengan persentase yang kecil sudah bisa meningkatkan PDRB, berarti sudah terjadi efisiensi ekonomi di daerah, maka belanja modal perlu diperbesar lagi agar pembangunan di daerah lebih pesat lagi. Jika dengan meningkatkan belanja modal ternyata PDRB tetap atau tidak terpengaruh, maka belanja modal perlu dikurangi atau dievaluasi kembali perencanaan dan pelaksanaannya.

Penelitian sebelumnya misalnya oleh Pevsin (2004), membuktikan bahwa ukuran pemerintah, yang diukur dari porsi belanja pemerintah terhadap PDB, mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Ukuran pemerintah yang terlalu besar, bisa menghambat pertumbuhan ekonomi. Belanja modal pemerintah daerah di Indonesia perlu dikaji juga, apakah dengan proporsi dalam APBD seperti sekarang ini sudah berpengaruh dalam peningkatan PDRB dan selanjutnya berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat?.

Karena belanja modal adalah perubahan stok modal (Δk) yang dilakukan pemerintah, maka di sisi yang lain investasi swasta adalah perubahan stok modal yang dilakukan oleh pihak swasta. Untuk mengevaluasi keberhasilan otonomi daerah dari sisi investasi terhadap kesejahteraan masyarakat, maka investasi swasta perlu dicermati juga sebagai pelengkap. Sudahkah pemerintah daerah dalam era otonomi daerah mengelola investasi swasta sedemikian rupa sehingga berpengaruh positif terhadap PDRB, penyerapan tenaga kerja dan selanjutnya terhadap kesejahteraan masyarakat? Jika kesejahteraan masyarakat meningkat

atau menurun selama otonomi daerah, manakah yang lebih berpengaruh apakah investasi pemerintah atau investasi swasta?

Tinggi rendahnya investasi swasta, selain dipengaruhi infrastruktur yang memadai, ketersediaan sumber dana investasi merupakan faktor utama pula. Sumber dana investasi swasta bisa berasal dari tabungan masyarakat dalam negeri maupun dari pinjaman luar negeri. Apabila semua tabungan masyarakat berhasil diinvestasikan ($S=I$), maka akan tercipta *ouput* yang sesuai dengan kapasitas produksi maksimum perekonomian (*full employment*). Pada kondisi tersebut, menurut Harrod-Domar dalam Jhingan (2010:231-233), pertumbuhan ekonomi ditentukan oleh besarnya tabungan dan *Capital Output Ratio* (COR) atau seberapa besar efisiensi modal. Kenyataannya, tidak semua tabungan disalurkan bank-bank dalam bentuk kredit investasi, tetapi juga kredit modal kerja dan kredit konsumsi. Data menunjukkan bahwa pertumbuhan kredit konsumsi di Indonesia lebih pesat daripada kredit investasi dan modal kerja (Kholisudin, 2012). Situasi ini mengindikasikan pertumbuhan investasi yang lebih lambat daripada konsumsi. Pertumbuhan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja di daerah yang diharapkan bisa tidak tercapai.

Karena kewenangan kebijaksanaan di bidang moneter dan perbankan adalah pada pemerintah pusat (Bank Indonesia), misalnya mempengaruhi tingkat bunga, maka yang bisa dilakukan oleh pemerintah daerah adalah menciptakan kondisi agar biaya investasi menjadi rendah di daerahnya. Selain mengandalkan perbankan konvensional yang sudah mapan, pemerintah daerah seharusnya aktif dan kreatif berperan meningkatkan akses perbankan syariah, pegadaian, pola penyaluran pembiayaan tanpa bunga bergulir bagi kelompok usaha mikro dan

sebagainya. Jika biaya modal menurun, investasi swasta akan semakin besar dan akan meningkatkan *output* dan penyerapan tenaga kerja. Sebaliknya jika biaya modal tinggi, hanya sedikit proyek investasi yang menghasilkan *output* dan penyerapan tenaga kerja. Beberapa studi masih menunjukkan pengaruh tingkat bunga terhadap *output* misalnya oleh Aron *and* Muellbauer (2002), Saymeh *and* Orabi (2013), Kibria *et al.* (2014). Pemerintah daerah seharusnya bisa membuat kebijakan yang mempengaruhi biaya modal investasi menjadi menurun.

Untuk melihat sekilas data berhasil tidaknya otonomi daerah dari sisi ekonomi, khususnya dari sisi pengaruh belanja modal dan investasi swasta, bisa dilihat dari kabupaten/kota di salah satu provinsi di Indonesia, misalnya Jawa Timur. Sebagai provinsi terbesar penduduknya kedua setelah Jawa Barat, dengan jumlah penduduk sebesar 34,7 juta pada tahun 2010 (BPS, 2012), Jawa Timur mempunyai 29 kabupaten dan 9 kota, sehingga Jawa Timur merupakan provinsi dengan jumlah kabupaten/kota terbesar di Indonesia. Kontribusi Jawa Timur terhadap PDB nasional sangat signifikan, yaitu sebesar 14,85% (BPS, 2012). Berikut ini disajikan sebagian data belanja modal, investasi swasta, PDRB dan IPM kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur.

Tabel 1.1 halaman 11 menunjukkan realisasi belanja modal kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur tahun 2008 sampai dengan tahun 2012. Nilai belanja modal berfluktuasi, bahkan tahun 2010 terjadi penurunan sebesar -23,63% dibanding tahun 2009. Rata-rata belanja modal meningkat, dalam waktu lima tahun persentase peningkatannya sebesar 10,707%. Rata-rata belanja modal tertinggi dipegang oleh Kota Surabaya dengan nilai realisasi sebesar Rp772,836 miliar selama 5 tahun, sedangkan terendah Kota Pasuruan sebesar Rp80,766 miliar.

Tabel 1.1
REALISASI BELANJA MODAL KABUPATEN/KOTA
DI PROVINSI JAWA TIMUR TAHUN 2008 SAMPAI DENGAN 2012
(DALAM MILIAR RUPIAH)

NO	KABUPATEN KOTA	TAHUN					RATA- RATA
		2008	2009	2010	2011	2012	
1	Pacitan	129,101	97,190	72,094	144,255	153,539	119,236
2	Ponorogo	178,119	150,961	98,141	127,715	193,382	149,664
3	Trenggalek	151,952	114,411	89,495	126,243	134,758	123,372
4	Tulungagung	120,087	108,623	126,602	96,662	211,616	132,718
5	Blitar	267,402	189,544	174,225	160,389	224,421	203,196
6	Kediri	217,955	253,520	147,903	226,072	301,492	229,388
7	Malang	331,810	282,699	269,803	185,023	464,305	306,728
8	Lumajang	144,194	85,381	75,964	112,573	136,316	110,886
9	Jember	274,510	226,759	149,773	210,062	372,744	246,770
10	Banyuwangi	161,726	299,668	137,258	250,847	355,482	240,996
11	Bondowoso	88,555	112,055	113,214	169,878	210,600	138,860
12	Situbondo	134,471	122,878	85,926	120,719	203,788	133,556
13	Probolinggo	148,397	164,940	100,021	225,589	260,068	179,803
14	Pasuruan	146,355	190,197	196,961	236,222	234,131	200,773
15	Sidarjo	267,983	250,711	174,711	209,377	415,278	263,612
16	Mojokerto	204,843	139,741	73,324	157,374	230,227	161,102
17	Jombang	143,217	140,543	78,758	68,704	194,719	125,188
18	Nganjuk	163,926	207,157	75,500	113,964	184,104	148,930
19	Madiun	119,019	138,597	98,513	120,721	188,552	133,080
20	Magetan	111,084	139,055	64,212	147,506	131,917	118,745
21	Ngawi	155,168	101,678	51,404	155,728	114,606	115,717
22	Bojonegoro	277,733	215,208	116,053	118,562	247,573	195,026
23	Tuban	268,976	257,723	245,237	210,334	245,496	245,553
24	Lamongan	191,931	206,287	106,435	190,276	271,049	193,195
25	Gresik	110,117	123,203	84,884	127,093	210,529	131,165
26	Bangkalan	187,757	156,259	131,911	289,713	276,400	208,408
27	Sampang	202,002	257,822	211,813	184,853	225,078	216,314
28	Pamekasan	134,093	139,686	101,444	161,508	199,461	147,238
29	Sunep	202,319	148,315	93,228	132,179	194,361	154,080
30	Kota Kediri	124,159	139,294	158,431	105,612	189,846	143,468
31	Kota Blitar	104,998	111,496	91,736	164,987	90,964	112,836
32	Kota Malang	152,465	226,718	195,143	160,159	268,292	200,555
33	Kota Probolinggo	102,543	133,313	105,489	107,040	84,707	106,618
34	Kota Pasuruan	67,244	114,359	72,568	79,828	69,832	80,766
35	Kota Mojokerto	61,518	120,060	88,017	50,302	106,798	85,339
36	Kota Madiun	66,687	74,337	123,210	95,675	132,742	98,530
37	Kota Surabaya	474,564	1.133,498	1.034,993	308,407	912,716	772,836
38	Kota Batu	79,735	143,103	97,227	106,341	104,196	106,120
	TOTAL	6.468,663	7.216,988	5.511,620	5.958,493	8.746,085	6.780,370
	KENAIKAN		11,568%	-23,630%	8,108%	46,784%	10,707%

Sumber : BPS Jawa Timur (2013a), diolah.

Tabel 1.2 halaman 12 menunjukkan realisasi belanja modal dan total belanja dalam APBD seluruh kabupaten/kota di Jawa Timur tahun 2008 sampai dengan

tahun 2012. Total belanja dalam APBD meningkat setiap tahunnya, rata-rata persentase belanja modal dibanding total belanja dalam APBD selama 5 tahun adalah sebesar 18,29%, tidak selalu naik setiap tahun. Bisa disimpulkan bahwa sebagian besar belanja dalam APBD kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur adalah untuk belanja rutin, yaitu rata-rata sebesar 81,71% selama tahun 2008 sampai dengan tahun 2012.

Tabel 1.2

**REALISASI BELANJA MODAL DAN TOTAL BELANJA APBD
SELURUH KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI JAWA TIMUR
TAHUN 2008 SAMPAI DENGAN 2012
(DALAM MILIAR RUPIAH)**

TAHUN	BELANJA MODAL	TOTAL BELANJA APBD	PERSENTASE BELANJA MODAL DALAM APBD
2008	6.468,663	30.480,430	21,22%
2009	7.216,988	32.685,443	22,08%
2010	5.511,620	35.100,403	15,70%
2011	5.958,493	41.594,475	14,33%
2012	8.746,085	48.291,946	18,11%
RATA-RATA	6.780,370	37.630,539	18,29%

Sumber : BPS Jawa Timur (2013a), diolah.

Tabel 1.3 halaman 13 menyajikan nilai Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) dan Penanaman Modal Asing (PMA) di Provinsi Jawa Timur untuk tahun 2008 sampai dengan 2012. Terlihat bahwa terjadi pertumbuhan yang pesat nilai investasi swasta. Selama 5 tahun terjadi pertumbuhan rata-rata sebesar 109,383%, dengan nilai yang berfluktuasi setiap tahunnya. Kenaikan yang pesat ini menunjukkan kemampuan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur yang didukung oleh masyarakat dalam membuat daya tarik investasi di daerahnya. Selama 5 tahun tersebut, Kabupaten Gresik, Kabupaten Sidoarjo dan Kota Surabaya merupakan lokasi favorit investor.

Tabel 1.3
NILAI PMDN DAN PMA KABUPATEN/KOTA
DI PROVINSI JAWA TIMUR TAHUN 2008 SAMPAI DENGAN 2012
(DALAM MILIAR RUPIAH)

NO	KABUPATEN/KOTA	TAHUN					RATA- RATA
		2008	2009	2010	2011	2012	
1	Pacitan	47,363	18,894	2,259	18,113	109,339	39,194
2	Ponorogo	0,000	10,392	0,000	0,000	466,519	95,382
3	Trenggalek	0,000	4,624	0,000	18,226	34,332	11,436
4	Tulungagung	3,383	0,000	0,000	0,000	129,747	26,626
5	Blitar	0,000	0,000	0,000	1.507,560	368,667	375,245
6	Kediri	115,131	18,601	2.156,836	4,557	573,308	573,687
7	Malang	208,144	578,005	1.029,382	392,058	852,548	612,027
8	Lumajang	0,000	15.968,828	9,036	12,650	372,016	3.272,506
9	Jember	17,733	5,464	50,443	41,009	1.646,219	352,173
10	Banyuwangi	149,823	146,396	28,643	8.742,329	172,759	1.847,990
11	Bondowoso	0,000	15,965	0,000	0,000	466,519	96,497
12	Situbondo	2,996	0,000	0,000	0,000	466,519	93,903
13	Probolinggo	14.504,392	11,852	0,000	25,823	113,123	2.931,038
14	Pasuruan	2.960,738	1.419,877	2.848,145	3.807,863	11.040,205	4.415,366
15	Sidoarjo	5.027,010	2.303,556	10.204,733	11.002,128	2.525,686	6.212,623
16	Mojokerto	1.475,227	1.096,961	2.549,796	3.627,626	3.919,189	2.533,760
17	Jombang	154,173	293,548	2.956,218	3.967,729	2.272,412	1.928,816
18	Nganjuk	0,000	0,000	525,000	530,468	466,519	304,397
19	Madiun	0,000	2.737,382	77,000	6,580	466,519	657,496
20	Magetan	0,000	0,000	0,000	0,000	466,519	93,304
21	Ngawi	0,000	1.386,262	0,000	0,000	2.365,732	750,399
22	Bojonegoro	0,000	449,701	35,000	75,082	142,166	140,390
23	Tuban	966,600	2.313,841	0,000	3.960,173	1.806,102	1.809,343
24	Lamongan	57,996	19,500	3.088,274	3.923,826	7.549,223	2.927,764
25	Gresik	12.220,378	5.235,077	16.349,539	17.823,315	12.977,726	12.921,207
26	Bangkalan	0,000	725,000	4.823,055	2,552	18.630,470	4.836,215
27	Sampang	0,000	18,894	0,000	3,608	892,344	182,969
28	Pamekasan	14,499	0,000	5,422	0,000	454,247	94,834
29	Sumenep	2.037,550	0,000	9,036	3.873,025	466,519	1.277,226
30	Kota Kediri	344,534	122,470	26.503,241	383,383	466,519	5.564,030
31	Kota Blitar	344,534	122,470	26.503,241	383,383	369,187	5.544,563
32	Kota Malang	344,534	122,470	26.503,241	383,383	110,709	5.492,868
33	Kota Probolinggo	344,534	122,470	26.503,241	383,383	466,519	5.564,030
34	Kota Pasuruan	344,534	122,470	26.503,241	383,383	446,879	5.560,102
35	Kota Mojokerto	344,534	122,470	26.503,241	383,383	466,519	5.564,030
36	Kota Madiun	344,534	122,470	26.503,241	383,383	466,519	5.564,030
37	Kota Surabaya	2.188,766	4.514,187	11.951,912	5.437,756	4.015,127	5.621,550
38	Kota Batu	344,534	9,330	0,000	0,000	118,406	94,454
	TOTAL	44.908,177	40.159,428	244.222,416	71.487,735	79.139,579	95.983,467

Sumber : BPS Jawa Timur (2013b), diolah.

Tabel 1.4 halaman 14 menyajikan PDRB kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur tahun 2008 sampai dengan 2012. Terlihat bahwa PDRB secara agregat dari kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur selama tahun 2008 sampai dengan 2012

menunjukkan kenaikan rata-rata sebesar 12,688%. Terdapat perbedaan yang besar antara kabupaten/kota yang besar dengan kabupaten/kota yang kecil PDRBnya.

Tabel 1.4
PDRB KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI JAWA TIMUR
TAHUN 2008 SAMPAI DENGAN 2012 ATAS DASAR HARGA BERLAKU
(DALAM MILIAR RUPIAH)

NO	KABUPATEN/KOTA	TAHUN					RATA-RATA
		2008	2009	2010	2011	2012	
1	Pacitan	2.800,760	3.106,410	3.529,740	3.984,860	4.527,180	3.589,790
2	Ponorogo	5.852,700	6.546,970	7.561,210	8.565,690	9.727,380	7.650,790
3	Trenggalek	4.820,060	5.371,060	6.045,910	6.882,140	7.834,670	6.190,768
4	Tulungagung	13.594,700	15.126,490	16.897,750	19.043,630	21.439,360	17.220,386
5	Blitar	10.517,410	11.591,760	12.981,580	14.670,140	16.499,460	13.252,070
6	Kediri	13.545,570	14.857,940	16.680,190	18.709,980	21.098,070	16.978,350
7	Malang	26.277,670	29.131,850	32.986,530	37.636,250	43.138,350	33.834,130
8	Lumajang	11.706,940	12.942,590	14.529,110	16.382,770	18.438,310	14.799,944
9	Jember	21.180,050	23.450,450	26.263,260	29.675,180	33.718,910	26.857,570
10	Banyuwangi	19.573,220	21.877,670	24.850,500	28.328,850	33.002,130	25.526,474
11	Bondowoso	5.842,330	6.454,530	7.226,190	8.147,750	9.266,040	7.387,368
12	Situbondo	6.829,500	7.581,280	8.506,050	9.576,800	10.842,370	8.667,200
13	Probolinggo	12.348,340	13.641,270	15.396,940	17.354,990	19.621,310	15.672,570
14	Pasuruan	12.937,590	14.355,250	16.328,010	18.566,900	21.129,860	16.663,522
15	Sidoarjo	48.082,930	52.654,830	59.160,820	67.660,600	77.512,820	61.014,400
16	Mojokerto	15.285,920	16.872,770	19.163,040	21.868,940	25.013,360	19.640,806
17	Jombang	11.721,980	12.954,540	14.551,300	16.474,110	18.617,940	14.863,974
18	Nganjuk	9.086,460	10.004,730	11.158,540	12.508,650	14.139,340	11.379,544
19	Madiun	5.614,460	6.182,820	6.973,170	7.885,120	8.931,460	7.117,406
20	Magetan	6.100,850	6.725,580	7.558,970	8.521,720	9.617,650	7.704,954
21	Ngawi	5.855,360	6.549,940	7.384,340	8.314,820	9.435,120	7.507,916
22	Bojonegoro	12.797,350	14.391,560	17.119,890	20.074,720	22.204,280	17.317,560
23	Tuban	15.478,240	17.084,530	19.073,520	21.702,760	24.629,230	19.593,656
24	Lamongan	9.496,700	10.629,320	12.062,640	13.796,780	15.777,600	12.352,608
25	Gresik	30.710,290	34.545,080	38.761,530	44.082,560	50.097,380	39.639,368
26	Bangkalan	6.257,890	6.838,580	7.671,340	8.668,460	9.891,710	7.865,596
27	Sampang	5.137,200	5.600,690	6.058,390	6.893,100	7.752,670	6.288,410
28	Pamekasan	4.171,150	4.596,520	5.174,340	5.961,260	6.815,600	5.343,774
29	Sumenep	9.102,470	10.026,830	11.164,350	12.628,030	14.255,520	11.435,440
30	Kota Kediri	47.715,050	54.288,360	60.947,700	69.018,550	78.994,770	62.192,886
31	Kota Blitar	1.658,840	1.854,310	2.091,480	2.342,320	2.646,390	2.118,668
32	Kota Malang	26.109,070	28.638,940	32.478,850	35.982,850	40.578,220	32.757,586
33	Kota Probolinggo	3.922,790	4.302,060	4.788,420	5.319,470	5.928,490	4.852,246
34	Kota Pasuruan	2.155,940	2.396,790	2.710,980	3.042,300	3.376,510	2.736,504
35	Kota Mojokerto	2.255,420	2.500,070	2.845,450	3.245,170	3.660,290	2.901,280
36	Kota Madiun	3.941,330	4.360,080	5.005,460	5.683,410	6.385,700	5.075,196
37	Kota Surabaya	168.372,260	184.006,150	211.683,290	241.678,920	271.079,220	215.363,968
38	Kota Batu	2.504,890	2.806,970	3.193,460	3.622,110	4.096,230	3.244,732
	TOTAL	621.361,680	686.847,570	778.564,240	884.502,660	1.001.720,900	794.599,410
	PENINGKATAN		10,539%	13,353%	13,607%	13,252%	12,688%

Sumber: BPS Jawa Timur (2013c), diolah.

Tabel 1.5 halaman 15 menunjukkan perkembangan angka IPM kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur tahun 2008 sampai dengan 2012. Tercatat

mulai tahun 2008 sampai dengan tahun 2012, nilai IPM Jawa Timur mengalami peningkatan dari waktu ke waktu.

Tabel 1.5
IPM KABUPATEN/KOTA
DI PROVINSI JAWA TIMUR TAHUN 2008 SAMPAI DENGAN 2012

NO	KAB/KOTA	TAHUN					RATA-RATA
		2008	2009	2010	2011	2012	
1	Pacitan	70,91	71,45	72,07	72,48	72,77	71,94
2	Ponorogo	69,07	69,75	70,29	71,15	71,52	70,36
3	Trenggalek	72,15	72,72	73,24	73,66	74,08	73,17
4	Tulungagung	72,45	72,93	73,34	73,76	74,09	73,31
5	Blitar	72,74	73,22	73,67	74,06	74,44	73,63
6	Kediri	70,85	71,33	71,75	72,28	72,72	71,79
7	Malang	69,55	70,09	70,54	71,17	71,53	70,58
8	Lumajang	66,65	67,26	67,82	68,55	68,90	67,84
9	Jember	63,71	64,33	64,95	65,53	65,93	64,89
10	Banyuwangi	67,80	68,36	68,89	69,58	69,82	68,89
11	Bondowoso	61,26	62,11	62,94	63,81	64,08	62,84
12	Situbondo	63,06	63,69	64,26	64,67	65,13	64,16
13	Probolinggo	61,44	62,13	62,99	63,84	64,06	62,89
14	Pasuruan	66,02	66,84	67,61	68,24	68,54	67,45
15	Sidoarjo	75,35	75,88	76,35	76,35	77,16	76,22
16	Mojokerto	72,51	72,93	73,39	73,89	74,33	73,41
17	Jombang	71,85	72,33	72,70	73,14	73,52	72,71
18	Nganjuk	69,73	70,27	70,76	71,48	71,70	70,79
19	Madiun	68,63	69,28	70,18	70,50	70,63	69,84
20	Magetan	71,79	72,32	72,72	73,17	73,59	72,72
21	Ngawi	68,02	68,41	68,82	69,73	70,33	69,06
22	Bojonegoro	65,83	66,38	66,92	67,32	67,73	66,84
23	Tuban	67,02	67,68	68,31	68,71	69,23	68,19
24	Lamongan	68,33	69,03	69,63	70,52	70,76	69,65
25	Gresik	73,49	73,98	74,47	75,17	75,49	74,52
26	Bangkalan	63,40	64,00	64,51	65,01	65,39	64,46
27	Sampang	57,66	58,68	59,70	60,78	61,03	59,57
28	Pamekasan	63,13	63,81	64,60	65,48	65,72	64,55
29	Sumenep	64,24	64,82	65,60	66,01	66,59	65,45
30	Kota Kediri	75,11	75,68	76,28	76,79	77,08	76,19
31	Kota Blitar	76,60	76,98	77,42	77,89	78,14	77,41
32	Kota Malang	76,19	76,69	77,20	77,76	77,99	77,17
33	Kota Probolinggo	73,29	73,73	74,33	74,85	75,23	74,29
34	Kota Pasuruan	72,60	73,01	73,45	73,89	74,42	73,47
35	Kota Mojokerto	76,11	76,43	77,02	77,50	77,63	76,94
36	Kota Madiun	75,89	76,23	76,61	77,07	77,42	76,64
37	Kota Surabaya	76,36	76,82	77,28	77,85	78,08	77,28
38	Kota Batu	73,33	73,88	74,45	74,93	75,44	74,41
	RATA-RATA	69,58	70,14	70,71	71,28	71,64	70,67
	PERUBAHAN		0,807%	0,810%	1,617%	0,505%	0,93%

Sumber: BPS Jawa Timur (2014), diolah.

Rata-rata peningkatan angka IPM semua kabupaten/kota di Jawa Timur pada kurun waktu tersebut adalah sebesar 0,93%. Perubahan angka IPM lambat setiap tahunnya (tidak sampai 1%) tetapi cenderung meningkat. IPM tertinggi di Jawa

Timur dipegang oleh Kota Blitar dengan angka IPM sebesar 78,14 pada tahun 2012. Angka IPM terendah di Jawa Timur dipunyai oleh Kabupaten Sampang dengan nilai IPM 61,03 pada tahun 2012.

Melihat data IPM pada tahun 2008-2012, berarti telah terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat Jawa Timur pasca otonomi daerah. Variabel-variabel manakah yang meningkatkan kesejahteraan? Apakah dari belanja modal pemerintah atau investasi swasta? Atau apakah dari kedua-duanya? Dilihat dari data belanja modal dan investasi swasta di kabupaten/kota di Jawa Timur, terjadi perubahan yang positif pada kurun waktu 2008 sampai dengan tahun 2012. Perubahan yang positif suatu variabel eksogen, belum tentu mempengaruhi secara signifikan variabel endogen setelah dianalisis. Identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kesejahteraan penting untuk pengambilan keputusan ekonomi di era otonomi daerah. Variabel yang lemah perlu diperbaiki pelaksanaannya di lapangan sedangkan yang kuat dipertahankan.

Mencermati hasil penelitian terdahulu, tidak semuanya membuktikan bahwa ada pengaruh signifikan antara besarnya pengeluaran pemerintah baik yang bersifat belanja modal maupun belanja pegawai terhadap PDRB, penyerapan tenaga kerja, dan kesejahteraan masyarakat regional, sehingga hasil-hasil penelitian terdahulu belum kuat (*robust*) dijadikan dasar pengambilan kebijakan untuk semua kondisi perekonomian. Perlu kajian mendalam pengaruh belanja modal pemerintah dan investasi swasta terhadap pertumbuhan ekonomi, penyerapan tenaga kerja dan kesejahteraan masyarakat, karena pengaruh variabel ekonomi terhadap variabel lain secara teori adalah *ceteris paribus*. Beberapa contoh penelitian terdahulu adalah sebagai berikut:

Penelitian Sultan (2010) menghasilkan kesimpulan bahwa alokasi belanja modal pada APBD di Sulawesi Selatan tidak berpengaruh signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat. Penelitian ini masih belum memberikan penjelasan yang memuaskan. Jika belanja modal tidak signifikan mempengaruhi kesejahteraan, berarti ada komponen lain dari APBD yang mungkin mempengaruhi kesejahteraan masyarakat, yaitu investasi swasta, yang belum dibahas dalam penelitian Sultan.

Penelitian Fatihudin (2011) di Jawa Timur menghasilkan kesimpulan bahwa investasi pemerintah berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi tetapi tidak berpengaruh signifikan terhadap penyerapan tenaga kerja, pertumbuhan ekonomi berpengaruh signifikan terhadap penyerapan tenaga kerja tetapi tidak berpengaruh signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat. Demikian pula penyerapan tenaga kerja tidak signifikan mempengaruhi kesejahteraan masyarakat. Penelitian ini masih belum memberikan penjelasan yang memuaskan. Jika tidak ada variabel yang mempengaruhi kesejahteraan masyarakat, padahal kesejahteraan masyarakat terus meningkat, berarti ada variabel lain yang mempengaruhi kesejahteraan masyarakat di luar variabel yang diteliti, atau variabel kesejahteraan masyarakat perlu diredifinisi, atau jumlah observasi perlu ditambah.

Penelitian Badrudin (2012) meredifinisi variabel kesejahteraan dengan memasukkan Indeks Kriminalitas Daerah (IKD) sebagai pelengkap IPM. Penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa belanja modal tidak berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, belanja modal tidak berpengaruh signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat, pertumbuhan ekonomi berpengaruh signifikan negatif terhadap kesejahteraan masyarakat. Penelitian ini masih belum

memberikan penjelasan yang memuaskan. Jika belanja modal tidak mempengaruhi kesejahteraan masyarakat padahal kesejahteraan masyarakat di Jawa Tengah meningkat selama periode observasi, berarti ada variabel lain yang mempengaruhi kesejahteraan.

Berdasarkan pentingnya evaluasi keberhasilan otonomi daerah terhadap kesejahteraan masyarakat dan masih adanya kekurangan dari riset terdahulu dari segi periode observasi yang masih pendek, penjelasan hasil yang kurang memuaskan, data investasi yang tidak lengkap, maka masih diperlukan penelitian lebih lanjut untuk membuktikan: 1. Apakah belanja modal pemerintah mempengaruhi PDRB, penyerapan tenaga kerja dan kesejahteraan masyarakat di Jawa Timur; 2. Apakah investasi swasta mempengaruhi PDRB, penyerapan tenaga kerja dan selanjutnya kesejahteraan masyarakat di Jawa Timur.

Setelah diuraikan latar belakang dengan jelas, maka studi ini mengambil judul: “Pengaruh Belanja Modal Pemerintah dan Investasi Swasta terhadap PDRB, Penyerapan Tenaga Kerja dan Kesejahteraan Masyarakat Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur”.

1.2 Rumusan Masalah

Berlandaskan uraian latar belakang, maka studi ini ingin memecahkan masalah:

1. Apakah belanja modal pemerintah berpengaruh terhadap PDRB kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur?
2. Apakah belanja modal pemerintah berpengaruh terhadap penyerapan tenaga kerja kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur?

3. Apakah investasi swasta berpengaruh terhadap PDRB kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur?
4. Apakah investasi swasta berpengaruh terhadap penyerapan tenaga kerja kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur?
5. Apakah PDRB berpengaruh terhadap penyerapan tenaga kerja kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur?
6. Apakah PDRB berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur?
7. Apakah penyerapan tenaga kerja berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur?

1.3 Tujuan Studi

Selaras dengan rumusan masalah, maka tujuan studi ini adalah:

1. Menguji dan menganalisis pengaruh belanja modal pemerintah terhadap PDRB kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur.
2. Menguji dan menganalisis pengaruh belanja modal pemerintah terhadap penyerapan tenaga kerja kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur.
3. Menguji dan menganalisis pengaruh investasi swasta terhadap PDRB kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur.
4. Menguji dan menganalisis pengaruh investasi swasta terhadap penyerapan tenaga kerja kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur.
5. Menguji dan menganalisis pengaruh PDRB terhadap penyerapan tenaga kerja kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur.

6. Menguji dan menganalisis pengaruh PDRB terhadap kesejahteraan masyarakat kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur.
7. Menguji dan menganalisis pengaruh penyerapan tenaga kerja terhadap kesejahteraan masyarakat kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur.

1.4 Manfaat Studi

Diharapkan studi ini setidaknya bermanfaat untuk:

1. Bagi pemerintah kabupaten/kota Jawa Timur

Sebagai referensi dan bahan kajian tentang kebijakan pembangunan ekonomi daerah di Provinsi Jawa Timur, terutama dalam hal kebijakan belanja modal, investasi swasta, penyerapan tenaga kerja, PDRB dan kesejahteraan masyarakat.

2. Bagi dunia pendidikan/masyarakat akademik

Sebagai referensi untuk pengembangan teori tentang pembangunan ekonomi, investasi swasta dan investasi pemerintah, penyerapan tenaga kerja dan kesejahteraan masyarakat regional.

3. Bagi dunia usaha

Sebagai khasanah pengetahuan tentang hubungan antara tinggi rendahnya belanja modal pemerintah dan investasi swasta dengan PDRB, penyerapan tenaga dan kesejahteraan masyarakat, sehingga bisa sebagai referensi penanaman modal di kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur atau bahkan di daerah lain di Indonesia.