LAPORAN PENELITIAN
DIK SUPLEMEN UNIVERSITAS AIRLANGGA
TAHUN ANGGARAN 2003

ANALISIS EFEKTIVITAS PENGGUNAAN DANA APBD SURABAYA DALAM MENGGERAKKAN PEMBANGUNAN SEKTORAL DI SURABAYA: KAJIAN SEBELUM DAN SESUDAH PELAKSANAAN KEBIJAKAN UNDANG-UNDANG OTONOMI DAERAH

Peneliti:

Nurul Istifadah, S.E.

LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dibiayai Oleh Dana DIK Suplemen Universitas Airlangga Tahun 2003
SK Rektor Universitas Airlangga Nomor 4624/J03/PG/2003
Tanggal 13 Juni 2003
Nomor Urut 56

PUSAT PENELITIAN PEMBANGUNAN REGIONAL
LEMBAGA PENELITIAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA

Nopember, 2003

DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS AIRLANGGA
LEMBAGA PENELITIAN

1. Puslit Pembangunan Regional
2. Puslit Obat Tradisional
3. Puslit Pengembangan Hukum (5923584)
4. Puslit Lingkungan Hidup (5995718)
5. Puslit Pengembangan Gizi (5995720)
6. Puslit/Studi Wanita (5995722)
7. Puslit Olah Raga
8. Puslit Bioenergi
9. Puslit Kependudukan dan Pembangunan (5995719)
10. Puslit/ Kesehatan Reproduksi

Kampus C Unair, Jl. Mulyorejo Surabaya 60115 Telp. (031) 5995246, 5995248, 5995247 Fax. (031) 5962066
E-mail : lpunair@rad.net.id - http://www.geocities.com/Athens/Olympus/6223

IDENTITAS DAN PENGESAHAN
LAPORAN AKHIR HASIL PENELITIAN

1. Judul Penelitian :
   Analisis Efektivitas Penggunaan Dana APBD Surabaya Dalam Menggerakkan Pembangunan Sektoral Di Surabaya : Kajian Sebelum Dan Sesudah Pelaksanaan Kebijakan Undang-Undang Otonomi Daerah.
   a. Macam Penelitian : Terapan
   b. Kategori Penelitian : II

2. Kepala proyek Penelitian
   a. Nama lengkap : Nurul Istifadah, S.E.
   b. Jenis kelamin : Perempuan
   c. Pangkat/Gol./NIP : Penata Muda / IIIa / 132 205 435
   . Jabatan sekarang : Dosen tetap FE Unair
   e. Pusat Penelitian : Pembangunan Regional
   f. Universitas : Airlangga
   g. Bidang Ilmu yang diteliti : Ekonomi Pembangunan

3. Jumlah Tim Peneliti : 1 (satu) orang
4. Lokasi Penelitian : Kota Surabaya
5. Kerjasama dg. Instansi lain : ----
6. Jangka Waktu Penelitian : 5 (lima) bulan
7. Biaya yang diperlukan : 3.500.000,00 (Tiga Juta Lima Ratus Ribu Rupiah)
8. Seminar Hasil Penelitian :
   a. Dilaksanakan tanggal : 10 November 2003
   b. Hasil Penelitian : ( ) Baik sekali (V) Baik
      ( ) Sedang ( ) Kurang

Surabaya, 11 November 2003

Mengetahui / mengesahkan
a.n. Rektor
Ketua Lembaga Penelitian,

DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL UNIVERSITAS AIRLANGGA LEMBAGA PENELITIAN

Prof. Dr. H. Sarmanu, M.S.
NIP 130 701 125

RINGKASAN

ANALISIS EFEKTIVITAS PENGGUNAAN DANA APBD SURABAYA DALAM MENGGERAKKAN PEMBANGUNAN SEKTORAL DI SURABAYA : KAJIAN SEBELUM DAN SESUDAH PELAKSANAAN KEBIJAKAN UNDANG-UNDANG OTONOMI DAERAH
(Nurul Istifadah, 2003, 41 halaman)

Penelitian ini dilakukan untuk menjawab permasalahan (1) bagaimanakah komponen sumber dana APBD Surabaya sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah, (2) bagaimanakah efektivitas penggunaan dana APBD Surabaya sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah, dan (3) apakah penggunaan dana APBD Surabaya telah cukup mampu menggerakkan pembangunan sektoral di kota Surabaya (kajian sebelum dan sesudah era otonomi daerah).

APBD Surabaya merupakan rencana pengeluaran pengeluaran program-program pemerintah dan penerimaan yang diperkirakan akan diterima untuk suatu tahun tertentu. Sedangkan yang dimaksud efektivitas penggunaan dana APBD adalah optimalisasi penggunaan sumber dana untuk keperluan sektoral / produktif. Sebagai indikator pembangunan sektoral kota Surabaya dalam penelitian ini adalah besaran Produk Domestik Regional Bruto Surabaya yang dihitung atas dasar harga konstan dan dihitung atas dasar harga konstan.

Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana komponen sumber dana APBD Surabaya sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah, menganalisis efektivitas penggunaan dana APBD Surabaya sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah, serta mengetahui apakah penggunaan dana APBD Surabaya telah cukup mampu menggerakkan pembangunan sektoral di kota Surabaya (kajian sebelum dan sesudah era otonomi daerah).

Penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif, yang didasarkan pada data-data sekunder yang berasal dari Kantor Statistik Kota Surabaya serta sumber pustaka lain yang menunjang penelitian ini.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa komponen sumber dana APBD Surabaya sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah mengalami perubahan, yaitu sejak tahun anggaran 2001 pos sumbangan dan bantuan dari pemerintah yang lebih tinggi (yang berasal dari pemerintah daerah Tingkat I dan pemerintah pusat) sudah tidak terdapat alokasi dana lagi. Sebagai konsekuensi kebijakan otonomi daerah ini, maka pos perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah mengalami peningkatan karena adanya beberapa sumber obyek pajak dan bukan pajak yang semula menjadi wewenang pemerintah daerah tingkat I dan pemerintah pusat, dalam pemungutannya telah menjadi wewenang pemerintah daerah.

Efektivitas penggunaan dana APBD Surabaya sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah semakin menurun. Dimulai sejak terjadinya krisis sampai pada era otonomi, sebagian besar penerimaan APBD digunakan untuk menutup pengeluaran rutin, sehingga proporsi penggunaan untuk pengeluaran pembagunan menjadi semakin kecil.

Penggunaan dana APBD Surabaya belum cukup mampu menggerakkan pembangunan sektoral di kota Surabaya. Bahkan pada era otonomi daerah ini pertumbuhan ekonomi yang diukur dengan menggunakan indikator PDRB atas dasar harga konstan terus menerus mengalami penurunan. Hal ini terjadi, salah satu sebabnya karena komponen pengeluaran pemerintah (faktor G) atau komponen pengeluaran pembangunan terus menerus mengalami penurunan.

Dalam era otonomi daerah ini, seharusnya bahwa kemampuan penganggaran pemerintah kota Surabaya semakin mantap dan kuat, karena seperti yang dimaksud dalam undang-undang otonomi daerah bahwa penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dan DPRD dibiayai dari dan atas beban APBD. Sehingga kemampuan menggali sumber keuangan sendiri merupakan prasayarat dalam sistem pemerintahan daerah pada era otonomi.

Disamping kemampuan menggali sumber dana APBD, penggunaan dan pengelolaan dana APBD secara efektif merupakan suatu keharusan. Penerimaan rutin APBD Surabaya paling tidak harus mampu menutup besarnya pengeluaran rutin. Untuk mencapai prasyarat tersebut, upaya yang dapat dilakukan adalah dengan meningkatkan kemampuan menggali sumber dana rutin APBD (diluar pinjaman), dan menekan jumlah pengeluaran rutin yang semakin membengkak, dengan melakukan efisiensi pelaksanaan administratif pemerintahan daerah.

(Pusat Penelitian Pembangunan Regional, Lembaga Penelitian Universitas Airlangga; No. Kontrak : 656/JO3.2/PG/2003

KATA PENGANTAR

Syukur Alkhamdulillah kami panjatkan ke hadirat Allah SWT dengan segala rakhmat dan karunia-Nya sehingga laporan penelitian ini dapat disusun dan diselesaikan.

Atas dorongan dan bimbingan serta bantuan berbagai pihak, saya ucapkan terima kasih serta penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. DR. H. Sarmanu, M.S. selaku ketua Lembaga Penelitian Universitas Airlangga yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk mengerjakan penelitian ini .
2. Suami saya mas Andrys dan Ananda Airlangga Kharisma Bijaksana, Airlando Kreatif Bestara, dan Angelinasyarga Sutera Dewangga yang telah memberikan dorongan, semangat dan pengertiannya sehingga saya dapat menyelesaikan penelitian ini
3. Serta pihak-pihak yang tidak bisa saya menyebutnya satu per satu yang telah secara langsung maupun tidak langsung membantu sehingga laporan penelitian ini dapat terwujud.

Saya menyadari sepenuhnya bahwa penulisan laporan penelitian ini masih banyak kekurangannya. Oleh karena itu saya senantiasa membuka diri terhadap saran dan kritik membangun dari semua pihak demi kesempurnaan laporan penelitian ini.

Semoga laporan penelitian ini dapat memberi manfaat bagi diri saya khususnya dan pembaca umumnya.

Surabaya, November 2003

Penyusun

DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL

DAFTAR LAMPIRAN

BAB I
PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Permasalahan

Dengan diterapkannya Undang-Undang Otonomi Daerah tahun 1999 terutama No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah mendorong daerah untuk lebih meningkatkan potensi penerimaan pendapatan daerahnya. Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah, DPRD, serta Pemerintah (Pusat) di Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi *dibiayai dari dan atas beban APBD, sehingga beban APBD akan dirasakan semakin berat.*

Dalam Ketentuan Umum Undang-Undang Otonomi Daerah tahun 1999 disebutkan bahwa yang dimaksud otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah

yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antara Provinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan prasyarat dalam sistem Pemerintahan Daerah.

Pemerintah Kota Surabaya sebagai salah satu Daerah Tingkat II di Jawa Timur merupakan ibukota propinsi dan merupakan daerah yang terpadat penduduknya dan terbesar konsentrasi kegiatan ekonominya. Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah di bidang keuangan, Pemerintah Kota Surabaya diharapkan mampu secara mandiri meningkatkan peran pendapatan asli daerah dalam rangka membiayai pembangunan ekonominya.

Sehubungan dengan pelaksanaan Undang-Undang Otonomi daerah tersebut, maka komposisi sumber dana APBD Surabaya dan alokasi penggunaannya akan

mengalami beberapa perubahan sebagai konsekuensi pelaksanaan Undang-Undang Otonomi Daerah. Penggunaan dana APBD Surabaya adalah untuk membiayai pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan sektoral di Kota Surabaya. Dengan berubahnya komposisi pengeluaran dana APBD Surabaya, baik untuk pengeluaran rutin maupun untuk pengeluaran pembangunan akan membawa pengaruh terhadap efektivitas pemakaian dana APBD Surabaya dan terhadap kemampuan APBD Surabaya dalam menggerakkan pembangunan sektoral di Surabaya.

Untuk melihat dan mengkaji efektivitas penggunaan dana APBD Surabaya dalam menggerakkan pembangunan sektoral di Surabaya, maka diajukan penelitian yang berjudul "Analisis Efektivitas Penggunaan Dana APBD Surabaya Dalam Menggerakkan Pembangunan Sektoral Di Surabaya Sebelum Dan Sesudah Pelaksanaan Kebijakan Undang-Undang Otonomi Daerah.

I.2 Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah komponen sumber dana APBD Surabaya sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah
2. Bagaimanakah efektivitas penggunaan dana APBD Surabaya sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah
3. Apakah penggunaan dana APBD Surabaya telah cukup mampu menggerakkan pembangunan sektoral di kota Surabaya (kajian sebelum dan sesudah era otonomi daerah).

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Pembangunan ekonomi selain dilihat dari segi sektoral juga dilihat dari segi perwilayahan. Pembangunan wilayah/daerah adalah keseluruhan pembangunan yang terjadi dan dilaksanakan di daerah untuk kepentingan masyarakat di daerah yang bersangkutan serta bagi kepentingan masyarakat. (Ekonomi Regional, Universitas Terbuka).

Sehingga perlu pula diperhatikan aspek *space* / ruang atau lokasi dalam pelaksanaannya. Dengan demikian pembangunan ekonomi selain untuk meningkatkan pertumbuhan juga untuk mencapai target pemerataan.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani.

Peranan pemerintah Daerah dalam pembangunan wilayah sangat dituntut untuk proses kemandirian daerah. Hal ini sangat perlu karena dengan keterlibatan Pemerintah Pusat mengandung beberapa kelemahan, antara lain : (J.B. Kristiadi)

" ... batas-batas tanggung jawab antara pemerintah (Dati II, Dati I, dan Pusat) kadang tidak jelas, sehingga memungkinkan adanya tumpang tindih dalam perencanaan, programming, penggunaan dan pelaksanaan proyek-proyek yang dibiayai dari berbagai sumber pembangunan.".

Keadaan ini membawa akibat berikut :

a. Hal-hal yang sebenarnya dapat diputuskan di tingkat daerah, namun harus terlebih dulu diproses oleh instansi di tingkat pusat, sehingga memerlukan waktu yang lama sehingga kurang efektif dan efisien.

b. Karena sebagian besar pembiayaan pembangunan prasarana perkotaan selalu dipenuhi dari pemerintah Pusat, maka pemerintah Daerah Tingkat II kurang meningkatkan kontribusinya yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD).

II.1 Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah

Sistem penyelenggaraan administrasi pemerintahan daerah di Indonesia ditandai oleh dua pendekatan, yaitu dekonsentrasi dan desentralisasi. *Dekonsentrasi* adalah administrasi daerah dan fungsi pemerintahan di daerah yang dilaksanakan oleh perangkat pemerintah pusat. Sedangkan *Desentralisasi* adalah fungsi pemerintahan tertentu dan kekuasaan mengambil keputusan tertentu yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah yang mencakup lembaga perwakilan yang dipilih. (Devas, 1989; 1) Kedua pola ini berjalan seiring dengan perangkat administrasi dekonsentrasi berjalan sejajar dengan perangkat pemerintah daerah. Koordinasi antara kedua sistem ini dilakukan melalui kepala daerah yang memiliki dua fungsi, yaitu selaku kepala Pemerintah Daerah dan wakil Pemerintah Pusat di wilayah bersangkutan.

Syafrizal (1987; 426-428) memberi batasan tentang asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas pembantuan tersebut sebagai berikut :

1. *asas desentralisasi* : suatu asas kekuasaan/wewenang yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk menentukan dan mengelola sebagian dari kegiatan pemerintahan dan pembangunan.

   Sumber pembiayaan berasal dari PAD serta subsidi pembangunan dari pemerintah pusat yang diatur dalam APBD yang berkisar sekitar 10%.
2. *asas dekonsentrasi* : kekuasaan/wewenang pemerintah pusat untuk menentukan dan mengelola kegiatan pembangunan secara keseluruhan.

   Sumber pembiayaan berasal dan diatur dalam APBN, berkisar sekitar 70%. Asas ini menitik-beratkan pada pembangunan sektoral.
3. *asas pembantuan* : asas yang merupakan kombinasi dari dua asas diatas. Asas ini mendorong pemerintah daerah untuk mengelola dan menentukan kegiatan pembangunan sesuai dengan perencanaan dan kebijaksanaan yang telah digariskan oleh pemerintah daerah.

   Sumber pembiayaan berasal dari proyek-proyek INPRES bertujuan untuk lebih memeratakan pembangunan antar daerah, wewenang ini sekitar 20%.

Ditinjau dari segi aspek kepegawaian, definisi sistem dekonsentrasi dan desentralisasi adalah sebagai berikut : (Soetrisno PH, 1984; 199)

Sistem dekonsentrasi/sentralistis. Suatu sistem dimana daerah negara dibagi-bagi menjadi daerah atau wilayah administratif besar dan kecil dikepalai oleh pegawai sentral yang diangkat, diberhentikan dan dipindahkan oleh Pemerintah Pusat, digaji dengan kas negara (APBN) dan semata-mata bertugas menjalankan perintah-perintah pusat menurut sentralisasi pemerintah pusat.

Sistem desentralisasi. Suatu sistem dimana daerah negara dibagi-bagi menjadi daerah-daerah otonom besar dan kecil yaitu suatu persekutuan hukum publik dengan lembaga/instansi/organ pemerintah dan perangkat-perangkatnya sendiri dengan APBD-nya sendiri dsb.

Untuk pelaksanaan pembangunan yang menitik beratkan pada peran pemerintah daerah tingkat II maka pembahasannya banyak difokuskan pada asas desentralisasi. Emil J Sady (dalam Devas, 1989; 5) merumuskan tujuan desentralisasi sebagai berikut:

1. mengurangi beban pemerintah pusat, dan campur tangan tentang masalah-masalah kecil pada tingkat lokal. Demikian pula memberikan peluang untuk koordinasi pelaksanaan pada tingkat lokal.
2. Peningkatan pengertian rakyat serta dukungan mereka dalam kegiatan usaha pembangunan sosial ekonomi. Demikian pula pada tingkat lokal, dapat merasakan keuntungan dari pada kontribusi kegiatan itu.
3. Penyusunan program-program untuk perbaikan sosial ekonomi pada tingkat lokal sehingga dapat lebih realistis.
4. Melatih rakyat untuk bisa mengatur urusannya sendiri.
5. Pembinaan kesatuan nasional.

Dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan asas desentralisasi tersebut selain dapat memberikan peranan lebih pada pelaksanaan otonomi di daerah juga untuk melatih masyarakat agar merasa ikut terlibat dan memberi dukungan dalam pelaksanaan pembangunan di daerah.

Sedangkan dalam Undang-Undang RI No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa wilayah NKRI dibagi dalam Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom. Daerah Propinsi berkedudukan juga sebagai Wilayah Administrasi. Prinsip penyelenggaraan Pemerintah Daerah adalah sebagai.berikut :

1. Digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.
2. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota; dan
3. Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, Daerah Kota, dan Desa.

Menurut penjelasan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 prinsip-prinsip pemberian Otonomi Daerah antara lain sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah.
2. Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedang otonomi Daerah Provinsi merupakan otonomi yang terbatas;
4. Pelaksanaan Otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan daerah serta antar-daerah.

Yang disebut dengan daerah otonom dalam undang-undang tersebut adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batasan, daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya dalam lampiran laporan penelitian ini diberikan batasan-batasan mengenai istilah-istilah yang berhubungan dengan pelaksanaan sistem pemerintahan di daerah.

Untuk mengetahui apakah daerah otonom itu mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, beberapa ukurannya adalah : (Syamsi, 1988; 199)

1. *kemampuan struktural organisasinya.* Struktur organisasi pemerintah daerah mampu menampung segala aktivitas dan tugas-tugas yang menjadi beban dan tanggungjawabnya. Jumlah unit-unit beserta macamnya cukup mencerminkan kebutuhan; pembagian tugas, wewenag dan tanggung jawabnya cukup jelas;
2. *kemampuan aparatur pemerintah daerah* . Aparatur pemerintah daerah mampu menjalankan tugasnya dalam mengatur dan mngurus rumah tangga daerah. Keahlian, moral, disiplin dan kejujuran saling menunjang tercapainya tujuan yang diidam-idamkan oleh pemerintah daerahnya;
3. *Kemampuan mendorong partisipasi masyarakat.* Dengan struktur organisasi dan kelincahan aparatnya, pemerintah daerah masih dituntut agar rakyat mau berperan serta dalam kegiatan mencapai tujuan, terutama kegiatan pembangunan;
4. *Kemampuan keuangan daerah.* Semua kegiatan untuk mencapai tujuan tersebut memerlukan biaya, dan biaya yang dibutuhkan itu tidaklah sedikit. Oleh karena itu perlu dipikirkan apakah pemerintah daerah mampu membiayai semua kegiatan sebagai pelaksanaan pengaturan dan pengurusan rumah tangga sendiri. Sumber dananya apa saja; apakah semuanya merupakan sumber pendapatan asli daerahnya, atau sebagian mendapat subsidi dari pemerintah atasannya.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa untuk menilai apakah suatu daerah telah mampu melaksanakan tugasnya sebagai daerah otonom maka selain dilihat dari kesiapan dalam hal keuangannya juga diukur dari kemampuan aparatnya dalam melaksanakan tugas serta kemampuan struktur organisasinya dalam menampung semua aktivitas dan tugas yang menjadi beban tanggung jawabnya serta kemampuan pemerintah daerah dalam mendorong partisipasi masyarakatnya.

II.2 Kebijakan Otonomi Daerah

Gagasan otonomi yang dikembangkan dalam kebijakan lama, berangkat dari suatu pemahaman yang konvensional dan konservatif atas makna negara kesatuan. Kesatuan bukan satu dalam perbedaan atau dalam konsep awal : bhineka tunggal ika, melainkan keseragaman. Perbedaan tidak dilihat sebagai kekayaan, melainkan ancaman persatuan. (lapera: 2000; 56-57)

UU No. 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah menekankan fungsinya sebagai bagian dari kewajiban yang diemban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab. Jika dilihat dari konteks politik, maka kehadiran UU No.5 tahun 1974 ada pada kondisi politik yang represif, dimana kekuasaan orde baru sedang dalam proses penguatan.

Kemudian pada tahun 1999 ditetapkan undang-undang otonomi daerah yang baru, yaitu UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, serta UU No. 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme. UU ini menekankan bahwa otonomi yang dikembangkan dimaksudkan dan dijalankan dengan prinsip demokrasi dan untuk menumbuhkan peran serta masyarakat. Kebijakan otonomi yang baru ini merupakan bagian dari pemenuhan tuntutan rakyat, bukan kebijakan yang merepresentasikan praktek konsolidasi kekuasaan. Otonomi diberi makna sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.

Sedangkan masalah dana perimbangan pusat dan daerah masih menimbulkan kontroversi. Kehendak pemisahan atau munculnya ide negara federal, memberi

indikasi yang kuat bahwa daerah masih belum sepakat dengan konsep yang sudah dirumuskan dalam kebijakan perimbangan keuaangan pusat-daerah, terutama daerah kaya, sepertiAceh, Riau, Kalimantan Timur, Irian, dan beberapa daerah lain. Meskipun upaya memperbesar penerimaan daerah, namun kesan bahwa pusat masih menguasai bagian terbesar dari penerimaan yang berasal dari daerah cukup terlihat

Dapat disimpulkan bahwa masalah otonomi daerah semakin penting untuk mendapatkan perhatian. Kebijakan yang lahir dimasa transisi ini, memang masih menimbulkan pro-kontra. Perdebatan tidak hanya sebatas pada level ide, tetapi justru sudah masuk ke level praktis.

II.3 Sumber Dana Pembangunan Daerah

Sumber dana pembangunan daerah pada umumnya berasal dari : (Direktur Dana Investasi , 1991; 2)

1. Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)
   a. Pajak
   b. Retribusi
   c. Penerimaan lain
   d. Pajak bumi dan bangunan (PBB) meskipun ini merupakan Pajak Pusat, namun sebagian besar diperuntukkan pada Daerah Tingkat II.
2. Sumber dari pemerintah yang lebih tinggi
   a. Pemerintah Daerah Tingkat I
      - Penerimaan dari pendapatan propinsi
      - Bantuan/subsidi khusus pelayanan perkotaan
   b. Penerimaan dari Pemerintah Pusat
      - Subsidi Daerah Otonom (terutama untuk gaji), Departemen Pekerjaan Umum, (termasuk yang berasal dari bantuan luar negeri)
      - Inpres (terutama Inpres Dati II, jalan.jembatan dan kesehatan)
3. Swadaya masyarakat
   a. murni swadaya masyarakat
   b. gabungan antara swadaya masyarakat dan pemerintah

4. Pinjaman
   a. Pinjaman dalam negeri
      - dari Pemerintah Pusat, seperti Inpres Pasar, Inpres Pertokoan, BUM Ipeda / PBB dan pinjaman dalam negeri lainnya
      - dari Perbankan
   b. Pinjaman luar negeri (SLA)
      - Multilateral
      - Bilateral
      - Officil / Export credit
      - Suppliers' credit

Dalam penjelasan resmi Undang-Undang No. Tahun 1974 dikemukakan yaitu : Supaya daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya, maka kepadanya perlu diberikan sumber-sumber pembiayaan yang cukup. Tetapi mengingat bahwa tidak semua sumber pembiayaan yang dapat diberikan kepada daerah maka daerah diwajibkan untuk menggali segala sumber-sumber keuangannya sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan menurut Undang-Undang Otonomi Daerah tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Bab VIII Pasal 79 disebutkan bahwa sumber pendapatan Daerah terdiri atas :

1. pendapatan asli Daerah, yaitu :
   a. hasil pajak Daerah
   b. hasil retribusi Daerah
   c. hasil perusahaan milik Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan
   d. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah
2. dana perimbangan
3. pinjaman Daerah
4. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Menurut Undang-Undang Otonomi daerah tahun 1999 dijelaskan bahwa pemerintah daerah dapat melakukan peminjaman dari sumber dalam negeri dan/atu sumber luar negeri. Untuk mendorong pemberdayaan Daerah, Pemerintah memberi insentif fiskal dan nonfiskal tertentu.

II.4 Pengeluaran Pemerintah

Yang dimaksud dengan pengeluaran pemerintah adalah penggunaan uang untuk melaksanakan fungsi pemerintah. (Soetrisno; 1984 : 320)

Dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat disebutkan bahwa tugas pemerintah negara Indonesia adalah :

1. melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. memajukan kesejahteraan umum
3. mencerdaskan kehidupan bangsa
4. ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam menjalankan tugas atau fungsi pemerintah, yaitu kegiatan-kegiatan yang kongkritnya berupa penggunaan barang-barang dan jasa atau sumberdaya ekonomi yang dinyatakan dalam penggunaan uang. Pengeluaran uang ini merupakan pengeluaran-pengeluaran Pemerintah atau government expenditure. Pengeluaran pemerintah dapat dibedakan menurut klasifikasinya, yaitu : (Soetrisno; 1984 : 340)

1. *pengeluaran atau belanja rutin.* Adalah belanja untuk pemeliharaan atau penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari, yang meliputi belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan, dan belanja perjalanan.
2. *pengeluaran atau belanja pembangunan.* Adalah pengeluaran untuk pembangunan, baik pembangunan fisik seperti jalan, jembatan, gedung, pembelian kendaraan dll, maupun pembangunan non fisik-spiritual termasuk penataran-penataran, training, dll.

Adolf Wagner menyatakan bahwa pengeluaran dan kegiatan-kegiatan pemerintah makin lama makin meningkat. Jadi yang makin meningkat tersebut adalah

kegiatan atau kebutuhan negara yang mempunyai kaitan dengan tugas dan fungsi pemerintah, penggunaan sumber daya ekonomi oleh pemerintah termasuk pengeluaran pemerintah atau disebut dengan hukum growing expenditures (Soetrisno; 1984 : 364).

Dari segi fungsi atau tugas pemerintah maka kenaikan kegiatan dan pengeluaran pemerintah disebabkan karena : meningkatnya fungsi pertahanan, keamanan dan ketertiban; meningkatnya fungsi kesejahteraan, meningkatnya fungsi perbankan, dan meningkatnya fungsi pembangunan.

Untuk mengevaluasi terhadap usul-usul rencana program (pengeluaran) pemerintah yang diajukan salah satu alat yang dapat digunakan adalah PPBS (Planning Programming and Budgeting Systems), yaitu yang digunakan oleh Robert S Mc Namara pada saat menjadi meneteri pertahanan pemerintah Amerika Serikat pada tahun 1961.

PPBS adalah usulan rencana anggaran belanja pemerintah khususnya anggaran pembangunan yang terdiri dari usulan proyek yang sebelumnya telah diadakan studi kelayakan terlebih dulu. PPBS berfungsi sebagai financial control, managerial control dan sebagai strategic planning. PPBS dapat pula digunakan sebagai pengendalian apakah sumberdaya tersebut digunakan secara efisien dan efektif.

II.5 Pembangunan Ekonomi (Sektoral)

Istilah pembangunan (development) lebih mengandung makna tentang proses dan upaya pencapaian peningkatan kualitas hidup. (Rahardja & Manurung: 2001; 459)

Pembangunan ekonomi (economic development) lebih luas maknanya dari pertumbuhan ekonomi (economic growth). Jika konsep pertumbuhan ekonomi lebih mengacu kepada perubahan-perubahan kuantitatif, maka pembangunan ekonomi juga mencakup dimensi kualitatif. Pembangunan ekonomi sama dengan pertumbuhan ekonomi ditambah dengan perubahan-perubahan. Perubahan-perubahan tersebut adalah perubahan sikap, perubahan kelembagaan, dan perubahan struktural. (Rahardja & Manurung: 200; 462-464)

Sukirno dalam bukunya mengartikan pembangunan ekonomi sebagai pertumbuhan ekonomi yang diikuti oleh perubahan-perubahan dalam struktur dan corak kegiatan ekonomi. (Sukirno: 2002 ; 415)

Suatu perekonomian dikatakan mengalami pertumbuhan ekonomi jika jumlah produksi barang dan jasanya meningkat. Dalam dunia nyata, amat sulit untuk untuk mencatat jumlah unit barang dan jasa yang dihasilkan selama periode tertentu. Kesulitan itu muncul bukan saja karena jenis barang dan jasa yang dihasilkan sangat beragam, tetapi satuan ukurannya pun berbeda. (Rahardja & Manurung: 2001; 177)

Karena itu angka yang digunakan untuk menaksir perubahan output adalah nilai moneternya (uang) yang tercermin dalam nilai Produk Doestik Bruto (PDB). Untuk mengukur pertumbuhan ekonomi, nilai PDB yang digunakan adalah PDB berdasarkan harga konstan. (Rahardja & Manurung: 2001; 178)

PDB adalah nilai barang dan jasa yang diproduksikan didalam negara tersebut dalam satu tahun tertentu. (Sukirno: 2002 ; 33)

Tujuan utama dari penghitungan pertumbuhan ekonomi adalah ingin melihat apakah kondisi perekonomian makin membaik. Ukuran baik-buruknya dapat dilihat dari struktur produksi (sektoral) atau daerah asal produksi (regional). Dengan melihat struktur produksi, dapat diketahui apakah ada sektor yang terlalu tinggi atau terlalu lambat pertumbuhannya. (Rahardja & Manurung: 200; 180-181)

Dalam makro ekonomi istilah pendapatan nasional mewakili arti produk domestik bruto. Komponen pendapatan nasional adalah konsumsi, pengeluaran pemerintah, pembentukan modal sektor swasta, dan ekspor netto. (Sukirno:2002;34-40)

BAB III
TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

III.1 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana komponen sumber dana APBD Surabaya sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah
2. Untuk menganalisis efektivitas penggunaan dana APBD Surabaya sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah
3. Untuk mengetahui apakah penggunaan dana APBD Surabaya telah cukup mampu menggerakkan pembangunan sektoral di kota Surabaya (kajian sebelum dan sesudah era otonomi daerah).

III.2 Manfaat Penelitian

Dengan meneliti dan mengamati komponen sumber dana APBD Surabaya sebelum dan sesudah pelaksanaan kebijakan otonomi daerah, maka dapat diketahui sumber dana mana yang sekiranya harus ditingkatkan potensinya sehubungan dengan kemampuan dan kemandirian daerah Surabaya di bidang keuangan.

Dengan membandingkan dan mengamati pos-pos pengeluaran APBD Surabaya sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah maka dapat diketahui untuk jenis pengeluaran apakah APBD Surabaya digunakan. Dari hasil analisa tersebut dapat diketahui efektivitas penggunaan dana APBD Surabaya dan bagaimana upaya-upaya untuk meningkatkannya.

BAB IV
METODE PENELITIAN

IV.1 Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif -- Penelitian kualitatif lebih berupaya memahami situasi tertentu – yaitu meneliti tentang sumber-sumber penerimaan apa saja yang dapat dimasukkan dalam penerimaan APBD serta bagaimana usaha-usaha untuk meningkatkannya. Penelitian juga dilakukan terhadap pos – pos pengeluaran APBD Surabaya. Penelitian dilakukan dengan menganalisis data yang ada terutama untuk kajian pos pengeluaran APBD Surabaya dan pengaruhnya terhadap pengeluaran sektoral APBD Surabaya untuk kemudian diambil suatu kesimpulan berdasarkan kajian teoritis sesuai pokok permasalahan.

IV.2 Definisi Konsep

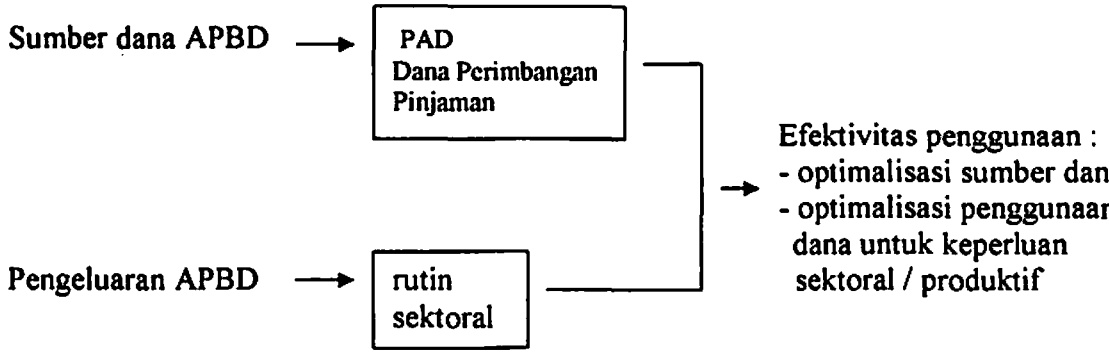
Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Surabaya merupakan rencana pengeluaran program-program pemerintah dan penerimaan yang diperkirakan akan diterima untuk suatu tahun tertentu Penerimaan APBD berasal dari pendapatan asli daerah, bagi hasil dengan pemerintah yang lebih tinggi, sumbangan, bantuan, dan pinjaman.

Otonomi Daerah sesuai dengan Undang-Undang Otonomi Daerah No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan otonomi di bidang keuangan adalah kemampuan Pemerintah Kota Surabaya dalam membiayai penyelenggaraan tugas pemerintahannya dengan biaya dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sendiri.

IV.3 Sumber Data

Lokasi penelitian ditetapkan secara purpossive sampling yaitu pada Pemerintah Kota Surabaya. Data yang dipakai dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari Kantor Statistik Kota Surabaya, Bappeda Kota Surabaya, Dinas Pendapatan Daerah Kota Surabaya serta beberapa instansi terkait apabila dipandang perlu. Data sekunder juga diambil dari beberapa buku-buku, jurnal-jurnal, dan makalah-makalah yang berkaitan dengan masalah ini. Apabila dirasa perlu maka dilakukan juga wawancara mendalam dengan pejabat instansi terkait yang berwenang mengetahui masalah ini.

IV.4 Model Analisis



IV.5 Tehnik Analisis Data

Data yang terkumpul ditabulasi dan dianalisa dengan menggunakan tehnik perhitungan matematika dan statistika.

Untuk menganalisa APBD Surabaya, maka masing-masing pos penerimaan diprosentasikan terhadap total penerimaan APBD, baik untuk sebelum dan sesudah penerapan kebijakan otonomi daerah. Demikian juga untuk pos pengeluaran pemerintah Kota Surabaya. Dari hasil tersebut akan dapat diketahui dan dianalisa :

- dari manakah sumber dana APBD Surabaya
- sumber dana apakah yang paling dominan dalam menyumbang besaran APBD

- apakah komponen sumber dana tersebut mengalami perubahan pada saat sebelum dan sesudah otonomi daerah
- apakah ada perubahan yang berarti mengenai kecenderungan jenis pengeluaran anggaran APBD Surabaya, baik sebelum dan sesudah pelaksanaan otonomi daerah.

Sedangkan untuk melihat efektivitas penggunaan dana APBD adalah dengan melihat perbandingan proporsi penerimaan rutin dan pengeluaran rutin, proporsi anggaran pengeluaran rutin dan anggaran pembangunan sektoralnya, Kecenderungan besarnya proporsi pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan.

Pembangunan sektoral yang terjadi di Surabaya diamati dengan pendekatan output dengan inidikator PDRB, terutama besarnya PDRB riil. Pengaruh APBD Surabaya terhadap pembangunan sektoral di Surabaya dapat dijelaskan sebagai berikut: komponen PDRB adalah C (konsumsi), I (Investasi), G (pengeluaran pemerintah), X (ekspor) dan M (impor). Faktor G adalah merupakan besaran anggaran pemerintah daerah yang dicerminkan oleh pengeluaran pembangunan APBD Surabaya. Apabila besarnya pengeluaran pembangunan dalam APBD Surabaya berubah, maka besarnya PDRB Surabaya juga berubah. Sehingga dikatakan bahwa perubahan pengeluaran pembangunan APBD Surabaya dapat berpengaruh terhadap perubahan pembangunan (sektoral) di Surabaya.

BAB V
HASIL DAN PEMBAHASAN

V.1 Gambaran Umum Kota Surabaya

Surabaya adalah ibukota Jawa Timur. Sebagai kota nomor satu di Jawa Timur dan kota besar kedua di Indonesia setelah DKI Jakarta, Surabaya mempunyai jumlah penduduk yang besar. Dari data yang diperoleh terlihat bahwa secara nominal jumlahnya makin meningkat namun pertumbuhannya dari tahun ke tahun mengalami penurunan. Rata-rata pertumbuhan penduduk Surabaya menurut hasil sensus tahun 1971 – 1980 naik sebesar 2,96%, tahun 1980 - 1990 naik sebesar 2,06%, sedangkan tahun 1990 – 2000 mengalami kenaikan hanya 0.5%. Lihat Tabel 1.

Untuk memudahkan dalam menjalankan tugas pemerintahannya, Pemerintah Kota Surabaya membagi wilayahnya menjadi 5 wilayah Pembantu Walikota, yaitu Surabaya Pusat, Surabaya Utara, Surabaya Timur, Surabaya Selatan, dan Surabaya Barat yang meliputi 31 kecamatan (sejak tahun 1982 sampai 1992 berjumlah 19 kecamatan, 20 Mei 1992 sampai 19 September 1992 menjadi 24 kecamatan, kemudian setelah 19 September 1992 meningkat menjadi 28 kecamatan) dan 163 kelurahan.

Dalam Tabel 1 tersebut terlihat bahwa pada dasa warsa terakhir di wilayah Surabaya Barat rata-rata pertumbuhan penduduknya yang paling tinggi yaitu sebesar 2,86%, Surabaya Timur 1,14%, Surabaya Utara 0,32%, dan Surabaya Selatan 0,24%. Sedangkan Surabaya Pusat mengalami penurunan sebesar 2,18%. Penurunan yang terjadi di Surabaya Pusat ini disebabkan adanya perubahan peruntukan lahan yang semula untuk pemukiman berubah fungsi menjadi area bisnis dan perdagangan, sehingga jumlah rumah tinggal menjadi semakin sedikit demikian juga jumlah penduduknya.

Di beberapa kecamatan di wilayah Surabaya Barat, Surabaya Timur, Surabaya Selatan, dan Surabaya Utara seperti kecamatan Tandes, Rungkut, Gubeng, Sukolilo, Karang Pilang, dan beberapa wilayah kecamatan yang lain juga mengalami

pertumbuhan penduduk yang semakin menurun. Hal ini terjadi karena di daerah tersebut telah mengalami kejenuhan penduduk akibat semakin padatnya wilayah pemukiman baru. Beberapa pemukiman/perumahan baru yang dibangun di wilayah-wilayah kecamatan yang mengalami penurunan ini harga tanahnya semakin tidak terjangkau dan mengalami kejenuhan pertambahan penduduk, sehingga arah perkembangan pemukiman mengarah ke luar kota seperti Sidoarjo, Gresik, Mojokerto, dsb.

Dilihat dari penduduknya, Surabaya Selatan dan Surabaya Timur mempunyai jumlah penduduk yang paling banyak, yaitu 745.807 jiwa dan 676.876 jiwa pada tahun 2000. Kemudian disusul Surabaya Utara sebesar 473.562 jiwa, Surabaya Barat sebesar 383.318 jiwa, dan yang paling sedikit jumlah penduduknya adalah wilayah Surabaya Pusat yaitu sebesar 320.233 jiwa.

Dengan luas area 326.37 km2, kepadatan penduduk di Kota Surabaya tergolong sangat padat, bahkan menduduki urutan kota terpadat penduduknya di Jawa Timur yaitu sebesar 7.966 jiwa/km2 pada tahun 2000. Hal ini dimungkinkan karena daya tarik Surabaya dalam menyerap tenaga kerja dan membuka lapangan kerja akibat pesatnya proses pembangunan yang menimbulkan arus urbanisasi ke kota Surabaya.

Dilihat dari kepadatan penduduknya Surabaya Pusat adalah yang paling padat penduduknya yaitu 21.667 jiwa/km2, Surabaya Utara 12.358 jiwa/km2, Surabaya Selatan 10.565 jiwa/km2, Surabaya Timur 8.179 jiwa/km2 dan Surabaya Barat 3.248 jiwa/km2.

Jika dianalisa secara simultan yang meliputi luas wilayah, jumlah penduduk, kepadatan dan rata-rata pertumbuhannya maka terlihat bahwa konsentrasi pemukiman di Surabaya Pusat mengalami penurunan tetapi dengan tingkat kepadatan penduduk yang paling tinggi. Hal ini karena pesatnya pertumbuhan ekonomi dan bisnis yang berakibat pada munculnya gedung-gedung perkantoran dan pusat perdagangan yang menyebabkan areal pemukiman menjadi makin sempit.

Sedangkan wilayah Surabaya Barat, adalah yang paling luas wilayahnya dengan jumlah penduduk yang relatif masih sedikit, sejak beberapa tahun yang lalu terlihat mulai banyak diminati sebagai tempat tinggal / pemukiman maupun untuk

kawasan bisnis dan hiburan yang ditandai dengan gejala makin banyaknya pemukiman baru dan pusat perkantoran, perdagangan dan hiburan di wilayah ini. Hal ini menyebabkan angka pertumbuhan penduduk di wilayah ini paling besar.

Apabila ditinjau dari sisi perkembangan ekonomi kota Surabaya maka indikator yang dapat dipakai adalah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Surabaya dimana pada tahun 1996 mencapai Rp 18.752.637,58 juta dan pada tahun 2000 sebesar Rp 41.070.326,05 juta sehingga rata-rata tingkat pertumbuhan per tahunnya 21,65% dihitung atas dasar harga berlaku. Sedangkan bila dihitung atas dasar harga konstan tahun 1993 untuk tahun 1996 sebesar Rp 14.735.496,50 juta dan pada tahun 2000 sebesar Rp 13.455.465,85 juta sehingga tingkat pertumbuhan rata-ratanya menjadi minus 2,25%. Angka tersebut adalah sebagai indikator tingkat pertumbuhan ekonomi di Surabaya. Lihat Tabel 3.

Selanjutnya untuk PDRB per kapita atas dasar harga berlaku pada tahun 1996 sebesar Rp 6.888,42 ribu dan pada tahun 2000 mencapai Rp 14.244,37 ribu sehingga rata-rata pertumbuhan per tahunnya menjadi 19,92%. Sedangkan untuk PDRB perkapita atas dasar harga konstan tahun 1993 mengalami penurunan sebesar minus 3.64% yaitu dari Rp 5.412,80 ribu pada tahun 1996 turun menjadi Rp 4.666,09 ribu pada tahun 2000. Penurunan ini disebabkan karena pengaruh krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997-1998 dimana angka inflasi sangat tinggi, sehingga walaupun secara nominal dihitung atas dasar harga berlaku mengalami kenaikan, namun secara riil mengalami penurunan akibat dipengaruhi oleh besarnya kenaikan faktor harga.

Sebagai kota INDAMARDI, Kota Surabaya telah berhasil menunjukkan kualitas identitasnya tidak hanya sebagai kota terbesar kedua di Indonesia setelah Jakarta tetapi juga sebagai pusat perdagangan di Indonesia Bagian Timur (IBT) dan pusat perdagangan nasional setelah Jakarta. Hal ini karena letak geografis Surabaya yang didukung adanya Perusahaan Umum Pelabuhan (Perumpel III) sebagai pelabuhan terbesar di Indonesia Bagian Timur dan lapangan udara Juanda yang menjadikan Surabaya sebagai pintu gerbang keluar masuk wilayah IBT (Indonesia BagianTimur) dan IBB (Indonesia Bagian Barat) dan sebagai Kota Pusat Perdagangan Terbesar di Indonesia Timur.

TABEL 1 :
JUMLAH PENDUDUK PER KECAMATAN HASIL SENSUS PEMERINTAH KOTA SURABAYA
TAHUN 1971, 1980, 1990, 2000

Kecamatan	Jumlah Penduduk (Jiwa)				Pertumbuhan (%)		
	1971	1980	1990	2000	1971 - 1980	1980 - 1990	1990 - 2000
Surabaya Pusat	420,752	454,546	399,036	320,233	0.86	(1.29)	(2.18)
1. Tegalsari	91,474	129,570	117,837	93,465	3.94	(0.94)	(2.29)
2. Genteng	72,848	89,704	73,878	54,505	2.34	(1.92)	(3.00)
3. Bubutan	155,223	122,802	109,214	87,883	(2.57)	(1.17)	(2.15)
4. Simokerto	101,207	112,470	98,107	84,380	1.18	(1.36)	(1.50)
Surabaya Utara	299,373	431,062	458,501	473,562	4.13	0.62	0.32
5. Pabean cantikan	39,309	101,711	88,416	72,744	11.14	(1.39)	(1.93)
6. Semampir	97,010	162,131	166,496	154,455	5.87	0.27	(0.75)
7. Krembangan	143,718	125,511	119,225	114,506	(1.49)	(0.51)	(0.40)
8. Kenjeran	19,336	41,709	84,364	131,857	8.92	7.30	4.57
9. Bulak	-	-	-	-			
Surabaya Timur	303,099	440,002	665,756	745,807	4.23	4.23	1.14
10. Tambaksari	126,707	163,598	188,225	188,886	2.88	1.41	0.04
11.Gubeng	127,974	161,097	156,428	132,986	2.59	(0.29)	(1.61)
12.Rungkut	21,148	56,486	172,993	111,286	11.53	11.84	(4.32)
13.Tenggilis Mejoyo	-	-	-	76,154	-	-	-
14.Gunung Anyar	-	-	-	51,055	-	-	-
15.Sukolilo	27,270	58,821	148,110	100,148	8.92	9.67	(3.84)
16.Mulyorejo	-	-	-	85,292	-	-	-
Surabaya Selatan	465,556	545,421	660,780	676,876	1.77	1.94	0.24
17.Sawahan	157,797	205,665	208,699	188,766	2.99	0.15	(1.00)
18.Wonokromo	214,940	171,845	171,421	146,875	(2.46)	(0.02)	(1.53)
19.Karang Pilang	52,232	81,677	140,046	71,478	5.09	5.54	(6.50)
20.Dukuh Pakis	-	-	-	57,246	-	-	-
21.Wiyung	-	-	-	51,780	-	-	-
22.Wonocolo	40,587	86,234	140,614	81,660	8.73	5.01	(5.29)
23.Gayungan	-	-	-	39,837	-	-	-
24.Jambangan	-	-	-	39,234	-	-	-
Surabaya Barat	63,432	146,496	289,199	383,318	9.75	7.04	2.86
25.Tandes	34,547	91,799	196,119	93,459	11.47	7.89	(7.14)
26.Sukomanunggal	-	-	-	107,514	-	-	-
27.Asemrowo	-	-	-	36,937	-	-	-
28.Benowo	8,715	23,157	35,986	67,074	11.47	4.51	6.42
29. Pakal	-	-	-	-			
30.Lakarsantri	20,170	31,540	57,094	78,334	5.09	6.11	3.21
31. Sambikerep	-	-	-	-			
Total	1,552,212	2,017,527	2,473,272	2,599,796	2.96	2.06	0.50

Sumber : Surabaya dalam Angka 2000 & 2001, disusun dan diolah kembali

TABEL 2
LUAS WILAYAH DAN KEPADATAN PENDUDUK PERKECAMATAN HASIL SENSUS PEMERINTAH KOTA SURABAYA, TAHUN 1971, 1980, 1990, 2000

Kecamatan	Luas	Kepadatan				Pertumbuhan (%)		
		1971	1980	1990	2000	1971-1980	1980-1990	1990-2000
Surabaya ~~Barat~~ Pusat	14.78	28,468	30,754	26,998	21,667	0.86	(1.29)	(2.18)
1. Tegalsari	4.29	21,323	30,203	27,468	21,787	3.94	(0.94)	(2.29)
2. Genteng	4.04	18,032	22,204	18,287	13,491	2.34	(1.92)	(3.00)
3. Bubutan	3.86	40,213	31,814	28,294	22,768	(2.57)	(1.17)	(2.15)
4. Simokerto	2.59	39,076	43,425	37,879	32,579	1.18	(1.36)	(1.50)
Surabaya Utara	38.32	7,812	11,249	11,965	12,358	4.13	0.62	0.32
5. Pabean cantikan	6.80	5,781	14,958	13,002	10,698	11.14	(1.39)	(1.93)
6. Semampir	8.76	11,074	18,508	19,006	17,632	5.87	0.27	(0.75)
7. Krembangan	8.34	17,232	15,049	14,296	13,730	(1.49)	(0.51)	(0.40)
8. Kenjeran	14.42	1,341	2,892	5,850	9,144	8.92	7.30	4.57
9. Bulak	-	-	-	-	-	-	-	-
Surabaya Timur	91.19	3,324	4,825	7,301	8,179	4.23	4.23	1.14
10. Tambaksari	8.99	14,094	18,198	20,937	21,011	2.88	1.41	0.04
11.Gubeng	7.99	16,017	20,162	19,578	16,644	2.59	(0.29)	(1.61)
12.Rungkut	21.08	1,003	2,680	8,206	5,279	11.53	11.84	(4.32)
13.Tenggilis Mejoyo	5.52	-	-	-	13,796	-	-	-
14.Gunung Anyar	9.71	-	-	-	5,258	-	-	-
15.Sukolilo	23.69	1,151	2,483	6,252	4,227	8.92	9.67	(3.84)
16.Mulyorejo	14.21	-	-	-	6,002	-	-	-
Surabaya Selatan	64.07	7,266	8,513	10,313	10,565	1.77	1.94	0.24
17.Sawahan	6.93	22,770	29,677	30,115	27,239	2.99	0.15	(1.00)
18.Wonokromo	8.47	25,377	20,289	20,239	17,341	(2.46)	(0.02)	(1.53)
19.Karang Pilang	9.23	5,659	8,849	15,173	7,744	5.09	5.54	(6.50)
20.Dukuh Pakis	9.94	-	-	-	5,759	-	-	-
21.Wiyung	12.46	-	-	-	4,156	-	-	-
22.Wonocolo	6.78	5,986	12,719	20,740	12,044	8.73	5.01	(5.29)
23.Gayungan	6.07	-	-	-	6,563	-	-	-
24.Jambangan	4.19	-	-	-	9,364	-	-	-
Surabaya Barat	118.01	538	1,241	2,451	3,248	9.75	7.04	2.86
25.Tandes	11.07	3,121	8,293	17,716	8,443	11.47	7.89	(7.14)
26.Sukomanunggal	9.23	-	-	-	11,648	-	-	-
27.Asemrowo	15.44	-	-	-	2,392	-	-	-
28.Benowo	45.79	190	506	786	1,465	11.47	4.51	6.42
29. Pakal	-	-	-	-	-	-	-	-
30.Lakarsantri	36.48	553	865	1,565	2,147	5.09	6.11	3.21
31. Sambikerep	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	326.37	4,756	6,182	7,578	7,966	2.96	2.06	0.50

Sumber : Surabaya dalam Angka 2000 & 200, disusun dan diolah kembali

TABEL 3
PRODUK DOMESTIK REGIONAL BRUTO (PDRB) DAN PDRB PER KAPITA
PEMERINTAH KOTA SURABAYA
ATAS DASAR HARGA YANG BERLAKU DAN HARGA KONSTAN 1993
TAHUN 1996 -2000

Rincian	Tahun					Pertumbuhan (%)
	1996	1997	1998	1999	2000	
Harga Berlaku :						
1. Produk Domestik Regional Bruto (juta Rp)	18,752,637.58	22,073,291.12	32,722,076.64	36,155,535.68	41,070,326.05	21.65
2. Produk Domestik Regional Bruto per kapita (juta Rp)	6,888.42	7,986.82	11,688.00	12,710.79	14,244.37	19.92
Harga Konstan 1993 :						
1. Produk Domestik Regional Bruto (juta Rp)	14,735,496.50	15,735,548.66	12,896,236.82	13,036,491.09	13,455,465.85	(2.25)
2. Produk Domestik Regional Bruto per kapita (juta Rp)	5,412.80	5,693.62	4,598.83	4,583.09	4,666.74	(3.64)

Sumber : Surabaya Dalam Angka tahun 1998, 2000 & 2001, disusun dan diolah kembali.

V.2. Gambaran Keuangan Pemerintah Kota Surabaya

Sumber dana keuangan Pemerintah Kota Surabaya pada dasarnya berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan (bagi hasil pajak/bukan pajak), pinjaman daerah dan lain-lain pendapatan yang sah. Penerimaan tersebut menjadi sumber pendapatan daerah yang dapat menunjang peran pemerintah daerah dalam melaksanakan tugasnya.

Pendapatan daerah Kota Surabaya selalu mengalami peningkatan. Pada tahun 1994/1995 sebesar Rp 219.473.310 ribu pada tahun 2001 sebesar Rp 529.411.458 ribu sehingga tingkat pertumbuhan rata-ratanya sebesar 12,47% per tahun. Mulai tahun 2000 penyusunan anggaran daerah didasarkan pada tahun kalender. Sehingga anggaran pada tahun 2000 hanya berumur 9 bulan, terhitung mulai bulan April 2000 sampai dengan Desember 2000.

Proporsi sumber-sumber pendapatan daerah selalu mengalami perubahan. Proporsi PAD Surabaya menunjukkan angka yang semakin menurun dari tahun ke tahun. Proporsi PAD terhadap APBD pada tahun 1998/1999 hanya mencapai 28,19% dimana pada tahun sebelumnya mencapai hampir 40%. Hal ini terjadi karena kelesuan ekonomi yang berakibat pada turunnya obyek sumber PAD akibat krisis ekonomi. Besarnya kemampuan nilai PAD dalam menutup pengeluaran rutin dapat digunakan sebagai salah satu indikator tingkat kemandirian pembiayaan pemerintah Kota Surabaya terutama dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah di bidang keuangan.

Total anggaran untuk investasi pembangunan antara tahun 1994/1995 – 2001 ditunjukkan pada Tabel 4. Dari tabel tersebut terlihat bahwa besarnya surplus penerimaan rutin yang ditransfer ke dana pembangunan (setelah angsuran pinjaman yang berjalan dibayarkan) relatif cukup besar, namun demikian sejak terjadinya krisis besarnya dana pembangunan ini mengalami penurunan. Bahkan untuk tahun anggaran 2001 besarnya minus Rp 99.675.955 ribu rupiah. Arti dari angka negative surplus penerimaan rutin ini adalah bahwa besarnya dana penerimaan rutin belum cukup mampu menutup pengeluaran rutin. Hal ini tentu saja menjadikan kurangnya kemandirian dalam pembiayaan pembangunan kota Surabaya dan apabila hal ini terjadi terus menerus maka akan menghambat pelaksanaan otonomi daerah di bidang

keuangan. Idealnya adalah bahwa total penerimaan rutin minimal harus sama dengan total pengeluaran rutin.

Apabila diamati lebih lanjut maka total dana pembangunan yang tersedia yang berasal dari surplus pengeluaran rutin, bantuan pembangunan dan pinjaman, maka penggunaannya belum maksimal. Hal ini terlihat bahwa dana yang tersedia untuk pengeluaran pembangunan masih belum dimanfaatkan seluruhnya, sehingga selisih anggaran ini masih relatif cukup besar. Kenyataan ini tentu saja menjadi tidak efektif karena sebagian dana tersebut berasal dari pinjaman Pemerintah Kota, yang mana harus dibayar cicilan hutang dan bunganya.

Menyangkut keberadaan sumber pendapatan yang berasal dari pinjaman ini, walaupun angkanya relatif kecil, namun demikian kecenderungan perkembangan rata-rata setahunnya mencapai 33,47% antara tahun anggaran 1994/1995 – 2001. Sehingga apabila hal ini tidak dikendalikan dan diawasi penyusunannya, maka Pemerintah Kota Surabaya akan mengalami kesulitan seperti halnya yang dialami Pemerintah Pusat sekarang, dimana pada awalnya sumber dana pinjaman ini merupakan sumber dana komplemen kemudian pada perkembangannya menjadi sumber ketergantungan anggaran Pemerintah Pusat. Peran DPRD Surabaya sebagai lembaga formal yang bertugas mengontrol dan mengawasi kinerja eksekutif diharapkan sangat berperan dalam ikut menentukan besarnya pinjaman pemerintah Kota.

Apabila kita bandingkan antara proporsi pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan terhadap total APBD, maka besarnya pengeluaran anggaran rutin Pemerintah Kota Surabaya menunjukkan angka yang cukup besar. Besarnya pengeluaran rutin ini untuk operasional Pemerintah Kota Surabaya dan tidak termasuk pembayaran rutin angsuran hutang & bunga. Sejak tahun anggaran 1998/1999 besarnya pengeluaran rutin melebihi dari besarnya pengeluaran pembangunan. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Surabaya tidak efisien dalam penggunaan dananya.

Pada tahun anggaran 2001 besarnya total pengeluaran rutin mengalami kenaikan lebih dari 100%. Komponen pengeluaran rutin yang paling besar adalah belanja pegawai dengan pertumbuhan rata-rata sebesar 48,58%. Demikian juga pos-

pos pengeluaran rutin yang lain juga mengalami kenaikan lebih dari 100%. Besarnya total pengeluaran rutin pada tahun anggaran 2001 ini melebihi total dana penerimaan rutin, sehingga selisihnya menjadi negative (anggaran defisit).

Anggaran defisit ini apabila terjadi selama beberapa periode anggaran, maka secara makro regional akan berpengaruh pada angka inflasi regional. Sehingga upaya yang dapat dilakukan adalah dengan menaikkan penerimaan rutin terutama yang berasal dari pendapatan asli daerah (PAD). Selain itu untuk mengurangi deficit pengeluaran rutin ini adalah dengan menekan jumlah pos-pos pengeluaran rutin yang merupakan pencerminan dari efisiensi pelaksanaan pemerintahan kota Surabaya yang notabene bukan pengeluaran yang produktif atau pengeluaran pembangunan.

Sedangkan apabila dilihat dari perbandingan total dana pembangunan yang tersedia dan total pengeluaran pembangunan, seperti ditunjukkan pada Table 5, maka terlihat bahwa tidak semua dana pembangunan yang ada terserap kedalam kegiatan pembangunan (pengeluaran pembangunan). Realisasi anggaran pengeluaran pembangunan dari tahun ke tahun mengalami fluktuasi dan cenderung mengalami penurunan. Penggunaan dana pembangunan yang belum maksimal ini hendaknya selalu diwaspadai di waktu yang akan datang mengingat perkembangan ekonomi di Kota Surabaya yang sangat dinamis yang membawa pengaruh pada perkembangan kota Surabaya yang semakin menuntut adanya beban pengeluaran pembangunan yang semakin besar dengan berprinsip pada efisiensi dan efektivitas penggunaannya. Terlebih lagi apabila dikaitkan dengan permasalahan Kota Surabaya yang semakin banyak, seperti penanganan banjir, Pedagang Kaki Lima (PKL), permasalahan sampah, dan sebagainya yang memerlukan dana besar yang salah satu sumber dananya berasal dari APBD Surabaya.

TABEL 4
GAMBARAN KEUANGAN PEMERINTAH KOTA SURABAYA
TAHUN 1994/1995 - 2001
(DALAM RIBU RUPIAH)

Uraian	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000	2001	Pertumbuhan (%)
PENERIMAAN RUTIN									
Pendapatan Asli Daerah	82,824,464	104,614,150	118,972,597	142,238,941	122,055,376	138,684,846	131,115,000	207,893,327	14.06
Bagi hasil pajak /bukan pajak	24,376,314	32,829,424	46,428,540	46,511,815	72,035,229	84,857,145	90,197,124	178,949,820	32.95
Pnrimaan dr PemdaTk I/Sumbangan	15,994,413	17,886,105	19,444,470	22,973,714	70,116,379	93,910,608	90,822,882	0	33.57
Total Penerimaan Rutin	123,195,191	155,329,679	184,845,607	211,724,470	264,206,984	317,452,599	312,135,006	386,943,147	17.76
PENGELUARAN RUTIN									
Belanja pegawai	17,661,961	19,741,743	22,371,086	26,668,171	74,538,993	99,611,248	93,358,190	282,305,388	48.58
Belanja barang	13,031,382	16,701,288	22,707,066	25,282,571	36,384,451	40,054,201	39,152,610	63,036,641	25.26
Biaya pemeliharaan	8,947,957	10,416,854	13,235,515	14,148,046	1,332,641	12,408,560	12,194,853	20,842,831	12.84
Belanja perjalanan dinas	397,467	804,524	754,192	872,183	494,439	658,642	805,062	1,199,544	17.09
Belanja lain-lain	18,795,173	4,642,056	31,573,082	39,467,677	40,970,829	61,025,549	76,111,296	119,234,698	30.20
Sumbangan ke daerah bawahan	2,160,124	2,362,439	3,515,436	3,577,684	3,577,545	3,234,500	3,182,625	0	6.67
Pengeluaran lain-lain	6,809,602	6,275,044	10,886,451	11,177,249	11,695,414	13,292,032	9,594,260	14,565,599	11.47
Total Pengeluaran Rutin	58,833,940	52,306,465	90,640,941	106,438,648	153,721,353	213,758,200	221,622,011	486,619,102	35.23
Surplus Penerimaan Rutin	64,361,251	103,023,214	94,204,666	105,285,822	110,485,631	103,694,399	90,512,995	(99,676,955)	
Angsuran Hutang & Bunga	6,571,423	10,852,189	9,432,232	9,399,663	21,892,554	29,729,042	20,933,760	43,544,346	31.02
Transfer ke dana pembangunan	57,789,828	92,171,025	84,772,434	95,886,159	88,593,077	73,965,357	69,579,235	(143,220,301)	
Bantuan pembangunan	23,073,081	21,033,023	26,496,988	23,319,485	22,664,261	31,619,521	45,214,379	0	11.87
Pinjaman Pemkot	6,117,306	12,155,235	19,359,217	22,716,922	41,105,573	24,431,411	46,982,591	46,159,742	33.47
Total Dana Pembangunan	86,980,215	125,359,283	130,628,639	141,922,566	152,362,911	130,016,289	161,776,205	(97,060,559)	
Pengeluaran pembangunan	75,921,714	93,195,051	117,257,271	128,438,753	124,790,464	102,926,334	125,804,371	85,603,704	1.73

Sumber : Surabaya Dalam Angka 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001; disusun dan diolah kembali.

TABEL 5
SUMBER DANA PEMBANGUNAN KOTA SURABAYA, TAHUN ANGGARAN 1994/1995 - 2001
(DALAM RIBU RP)

Uraian	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000	2001	Pertumbuhan (%)
Saldo penerimaan rutin	64,361,251	103,023,214	94,204,666	105,285,822	110,485,631	103,694,399	90,512,995	(99,675,955)	5.85
Bantuan pembangunan	23,073,081	21,033,023	26,496,988	23,319,485	22,684,261	31,619,521	45,214,379	0	11.87 *)
Pinjaman Pemerintah Kota	6,117,306	12,155,235	19,359,217	22,716,922	41,105,573	24,431,411	46,982,591	46,159,742	33.47
Transfer ke dana pembangunan	93,551,638	136,211,472	140,060,871	151,322,229	174,255,465	159,745,331	182,709,965	(53,516,213)	11.80 *)
angsuran hutang & bunga	6,571,423	10,852,189	9,432,232	9,399,663	21,892,554	29,729,042	20,933,760	43,544,346	31.02
Total dana pembangunan	86,980,215	125,359,283	130,628,639	141,922,566	152,362,911	130,016,289	161,776,205	(97,060,559)	10.90 *)
Pengeluaran pembangunan	75,921,714	93,195,051	117,257,271	128,438,753	124,790,464	102,926,334	125,804,371	85,603,704	1.73
% realisasi pengeluaran pembgn.	0.87	0.74	0.90	0.90	0.82	0.79	0.78	(0.88)	

Sumber : Surabaya Dalam Angka 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001; disusun dan diolah kembali.

*) Rata-rata pertumbuhan antara tahun 1994/1995 - 2000

V.3 Penerimaan APBD Surabaya Sebelum dan Sesudah Kebijakan Otonomi Daerah

Dengan adanya kebijakan otonomi daerah yang berlaku efektif dan bertahap mulai tahun 2000, maka akan membawa konsekuensi pada pola susunan proporsi penerimaan APBD kota Surabaya.

Pada tahun anggaran 2001 tidak terdapat lagi pos sumbangan dan bantuan, sebagai gantinya pada pos penerimaan PAD mengalami kenaikan sebesar 58,63% untuk anggaran 2000/2001. Penerimnaan PAD ini merupakan sumber penerimaan APBD Surabaya terbesar setelah penerimaan bagi hasil pajak/bukan pajak. Kenaikan penerimaan PAD ini disokong oleh kenaikan pajak daerah sebesar 67,73%, retribusi daerah sebesar 58,32%, dan penerimaan lain 96,29%. Besarnya kenaikan ini sebagai indikasi adanya kesadaran pemerintah daerah kota Surabaya untuk menggali potensi sumber keuangan daerah sebagai upaya mengganti sumber APBD yang hilang yaitu yang berasal dari pos sumbangan pemerintah daerah Tingkat I dan pemerintah pusat. Namun demikian besarnya kenaikan pajak daerah yang lebih dari 50% ini hendaknya perlu diwaspadai pelaksanaannya, karena jangan sampai mengurangi aktivitas perekonomian kota, mengingat pajak dapat bersifat mendistorsi kegiatan ekonomi. Hal ini perlu untuk diperhatikan karena balas jasa pajak yang bersifat tidak langsung.

Besarnya kenaikan pajak daerah ini akan lebih baik apabila upaya peningkatannya bersifat intensifikasi. Namun demikian apabila kenaikan pajak ini disebabkan karena obsesi pemerintah kota Surabaya untuk menaikkan pajak dengan menetapkan obyek-obyek pajak yang baru, maka kebijakan ini hendaknya perlu dikaji ulang tentang pengaruh pajak terhadap perkembangan ekonomi kota Surabaya.

Disamping kenaikan penerimaan pajak daerah, penerimaan retribusi daerah kota Surabaya juga mengalami peningkatan. Kenaikan ini juga perlu diamati lebih mendalam, diharapkan kenaikan ini karena adanya peningkatan kinerja pemerintah kota Surabaya (c.q. Dinas pendapatan Daerah Surabaya) dalam upaya meningkatkan target penerimaan daerah yang berasal dari retribusi daerah. Namun demikian apabila kenaikan ini disebabkan oleh bertambahnya obyek retribusi daerah, maka perlu diperhatikan pula upaya untuk meningkatkan pelayanan pemerintah kota terhadap

seluruh warga kota Surabaya yang telah berkontribusi pada peningkatan penerimaan retribusi daerah ini, mengingat balas jasa retrubusi daerah yang bersifat langsung.

Secara simultan dapat disimpulkan bahwa dengan dihapusnya penerimaan yang berasal dari sumbangan pemerintah yang lebih tinggi (pemerintah derah Tingkat I dan pemerintah pusat) sebagai konsekuensi diterapkannya undang-undang otonomi daerah, maka berakibat pada upaya pemerintah daerah (c.q. Dinas Pendapatan Daerah Kota Surabaya) untuk semakin meningkatkan kinerjanya dalam meningkatkan target penerimaan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah.

Kebijakan Undang-undang otonomi daerah ini juga berpengaruh pada peningkatan sumber penerimaan yang berasal dari pos bagi hasil pajak dan bukan pajak. Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah membawa konsekuensi pada perubahan prosentase obyek sumber ini bagi hasil ini yang semula banyak dikuasai oleh pemerintah yang lebih tinggi (pemerintah derah Tingkat I dan pemerintah pusat) menjadi wewenang dan hak daerah tingkat II kabupaten atau kota. Untuk daerah kota kota Surabaya, kenaikan penerimaan bagi hasil pajak/bukan pajak ini, pada tahun 2000-2001 mencapai 98,40%.

Dengan mulai diberlakukannya Undang-undang otono daerah ini, yang perlu diwaspadai adalah adanya kecenderungan penerimaan pinjaman daerah yang mengalami kenaikan sebesar 40,46% pada pengamatan tahun anggaran 1994/1995 – 2001. Kenaikan ini mengingatkan pada keadian beberapa tahun yang lalu pada APBN pemerintah pusat, dimana sumber penerimaan yang berasal dari pinjaman semula adalah bersifat komplementer, namun kemudian pada perkembangannya bersifat substitusi dan semakin memberatkan APBN pemerintah Indonesia. Demikian juga untuk perkembangan pinjaman pada APBD pemerintah kota Surabaya ini. kenaikan angsuran hutang dan bunga pada APBD Surabaya selama pengamatan tahun anggaran 1994/1995 – 2001 mencapai 31,02.%

TABEL 6
JUMLAH, PROPORSI, DAN PERKEMBANGAN PENERIMAAN DAERAH KOTA SURABAYA
TAHUN ANGGARAN 1994/1995 - 2001
(DALAM RIBU RUPIAH)

JENIS PENERIMAAN	1994/1995	(%)	1995/1996	(%)	1996/1997	(%)	1997/1998	(%)	1998/1999	(%)	1999/2000	(%)	2000	(%)	2001	(%)	Rata-rata pertumb. setahun (%)
1 Sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu	496.698	0.23	4,100,683	1.49	7,207,112	2.02	6,176,594	1.65	4,905,474	1.13	10,223,373	2.37	20,786,796	4.68	39,531,746	7.47	86.33
2 Pendapatan Asli Daerah	82,824,464	37.74	104,614,150	37.96	118,972,597	33.36	142,238,941	37.96	122,055,376	28.19	138,684,846	32.18	131,115,000	29.51	207,993,327	39.29	7.96
a. pajak daerah	33,616,042	15.32	41,775,649	15.16	51,458,179	14.43	62,468,029	16.67	69,813,949	16.13	77,136,860	17.90	69,185,152	15.57	116,042,921	21.92	12.78
b. retribusi daerah	36,792,374	16.76	47,594,435	17.27	57,441,393	16.11	69,285,634	18.49	43,614,788	10.07	46,397,581	10.77	48,041,068	10.81	76,056,672	14.37	4.55
c. bagian laba BUMD	3,878,303	1.77	3,943,682	1.43	4,060,238	1.14	4,694,547	1.25	2,472,392	0.57	7,921,410	1.84	8,859,654	1.99	6,022,088	1.14	14.76
d. penerimaan dinas	1,960,229	0.89	2,468,761	0.90	2,460,111	0.69	2,593,851	0.69	2,307,730	0.53	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0.00
e. penerimaan lain	6,577,516	3.00	8,831,623	3.20	3,552,676	1.00	3,196,880	0.85	3,846,517	0.89	7,228,995	1.68	5,029,126	1.13	9,871,646	1.86	(4.37)
3 Bagi hasil pajak/bukan pajak	24,376,314	11.11	32,829,424	11.91	46,428,540	13.02	46,511,815	12.41	72,035,229	16.64	84,857,145	19.69	90,197,124	20.30	178,949,820	33.80	24.37
a. bagi hasil pajak	23,017,198	10.49	31,666,744	11.49	43,559,610	12.21	43,758,780	11.68	65,828,786	15.21	80,807,318	18.75	87,071,865	19.60	173,357,271	32.75	24.83
b. bagi hasil bukan pajak	1,359,116	0.62	1,162,680	0.42	2,868,930	0.80	2,753,035	0.73	6,206,443	1.43	4,049,827	0.94	3,125,259	0.70	5,592,549	1.06	14.89
4 Sumbangan & Bantuan	39,067,494	17.80	38,919,128	14.12	45,941,456	12.88	46,293,199	12.36	92,780,640	21.43	125,530,129	29.13	131,587,261	29.62	-	-	22.43
a. sumbangan	15,994,413	7.29	17,886,105	6.49	19,444,470	5.45	22,973,714	6.13	70,116,379	16.20	93,910,608	21.79	86,372,882	19.44	-	-	32.45
b. bantuan	23,073,081	10.51	21,033,023	7.63	26,496,988	7.43	23,319,485	6.22	22,664,261	5.23	31,619,521	7.34	45,214,379	10.18	-	-	11.87
5 Pinjaman Pemkot	6,117,306	2.79	12,155,235	4.41	19,359,217	5.43	22,716,922	6.06	41,105,573	9.49	24,431,411	5.67	46,982,591	10.57	46,159,742	8.72	40.46
6 Urusan kas & Perhitungan	66,591,034	30.34	82,986,315	30.11	118,723,938	33.29	110,739,156	29.56	100,056,411	23.11	47,249,569	10.96	23,650,534	5.32	56,776,824	10.72	(15.85)
Jumlah	219,473,310	100.00	275,604,935	100.00	356,632,862	100.00	374,676,626	100.00	432,938,703	100.00	430,976,473	100.00	444,319,306	100.00	529,411,456	100.00	12.47

Sumber : Surabaya Dalam Angka Tahun 1984 - 2002, disusun dan diolah kembali.

V.4Pengelolaan APBD Surabaya Sebelum dan Sesudah Kebijakan Otonomi Daerah

Anggaran pendapatan dan belanja daerah kota Surabaya adalah menggambarkan keluar masuknya dana budgeter pemerintah daerah kota Surabaya. Dari sisi pengeluaran, sejak tahun anggaran 1997/1998 besarnya pengeluaran rutin melebihi dari pengeluaran pembangunan. Sejak mulai ditetapkannya undang-undang otonomi daerah, besarnya pengeluaran pembangunan kurang dari setengah besarnya pengeluaran rutin. Pada tahun anggaran 1999/2000, pengeluaran rutin Rp 260.013.774 ribu dan pengeluaran pembangunan Rp 102.926.334 ribu. Tahun anggaran 2000 pengeluaran rutin 255.332.656 ribu dan pengeluaran pembangunan 125.804.371 ribu. Sedangkan pada tahun anggaran 2001 pengeluaran rutin 544.729.047 ribu dan pengeluaran pembangunan hanya Rp 85.603.704 ribu.

Selama tahun anggaran 1994/1995 – 2001, rata-rata pertumbuhan pengeluaran rutin mencapai 32,90%, sedangkan pengeluaran pembangunan meningkat hanya 1,73%. Fenomena ini mengindikasikan bahwa efektivitas pengelolaan dana anggaran pemerintah kota Surabaya berjalan kurang baik. Kondisi yang ideal adalah bahwa prosentase proporsi pengeluaran pembangunan hendaknya lebih besar dari pengeluaran rutin. Pengeluaran rutin adalah pengeluaran yang bersifat konsumtif dan administratif, sedangkan pengeluaran pembangunan bersifat produktif dan mempunyai kemampuan multiplier terhadap perekonomian daerah.

Besarnya pengeluaran rutin ini adalah karena bertambahnya beban pengeluaran APBD Surabaya akibat penerapan kebijakan otonomi daerah. Komponen pengeluaran rutin yang paling besar adalah belanja pegawai. Belanja pegawai pada tahun 2000 sebesar Rp 93.358.190 ribu, sedangkan pada tahun anggaran 2001 meningkat menjadi Rp 282.305.388 ribu atau naik sebesar Rp 202,39%.

Besarnya pengeluaran rutin ini mengakibatkan semakin kecilnya proporsi pengeluaran pembangunan. Proporsi pengeluaran pembangunan pada tahun anggaran 1998/1999 adalah 45,92%, tahun 1999/2000 sebesar 64,85%, tahun 2000 sebesar 65,17%, namun demikian pada tahun anggaran 2001 melonjak menjadi 80,89% dari

total pengeluaran. Akibatnya proporsi pengeluaran pembangunan terus merosot sampai sampai hanya 12,71% pada tahun 2001.

Dalam Tabel 8 terlihat bahwa prosentase rasio penerimaan rutin terhadap pengeluaran rutin terus menerus mengalami penurunan sampai dibawah 1%. Rasio dibawah 1% artinya adalah bahwa penerimaan rutin tidak cukup mampu menutup jumlah pengeluaran rutin. Sehingga akibat lebih lanjut adalah ketersediaan dana untuk pengeluaran pembangunan secara relatif akan mengalami penurunan. Pada tahun anggaran 2001, rasio pengeluaran pembangunan terhadap total pengeluaran hanya mencapai 12,71%, dimana sebelumnya berkisar antara 30%. Hal ini dapat diartikan bahwa kemandirian pembangunan kota Surabaya apabila dilihat dari sisi pendanaan pada masa otonomi, justru mengalami penurunan.

Upaya untuk meningkatkan kemandirian pendanaan pembangunan kota Surabaya adalah dengan berupaya keras menurunkan jumlah pengeluaran rutin, paling tidak harus sama dengan pengeluaran rutin atau bahkan sama dengan PAD Surabaya.

TABEL 7
JUMLAH, PROPORSI DAN PERKEMBANGAN PENGELUARAN DAERAH KOTA SURABAYA
TAHUN ANGGARAN 1994/1995 - 2001
(DALAM RIBU RUPIAH)

Uraian	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000	2001	Pertumbuhan (%)
A. Pengeluaran Rutin									
1 Belanja pegawai	17,661,961	19,741,743	22,371,086	26,668,171	74,538,993	99,611,248	93,358,190	282,305,388	48.58
2 Belanja barang	13,031,382	16,701,288	22,707,066	25,282,571	36,384,451	40,054,201	39,152,610	63,036,641	25.26
3 Biaya pemeliharaan	8,947,957	10,416,854	13,235,515	14,148,046	1,332,641	12,408,560	12,194,853	20,842,831	12.84
4 Belanja perjalanan dinas	397,467	804,524	754,192	872,183	494,439	658,642	805,062	1,199,544	17.09
5 Belanja lain-lain	18,795,173	4,642,056	31,573,082	39,467,677	40,970,829	61,025,549	76,111,296	119,234,698	30.20
6 Angsuran Hutang & Bunga	6,571,423	10,852,189	9,432,232	9,399,663	21,892,554	29,729,042	20,933,760	43,544,346	31.02
7 Sumbangan ke daerah bawahan	2,160,124	2,362,439	3,515,436	3,577,684	3,577,545	3,234,500	3,182,625	0	6.67 *)
8 Pengeluaran lain-lain	6,809,602	6,275,044	10,886,451	11,177,249	11,695,414	13,292,032	9,594,260	14,565,599	11.47
Total Pengeluaran Rutin	74,375,089	71,796,137	114,475,060	130,593,244	190,886,866	260,013,774	255,332,656	544,729,047	32.90
B. Pengeluaran Pembangunan	75,921,714	93,195,051	117,257,271	128,438,753	124,790,464	102,926,334	125,804,371	85,603,704	1.73
Total Pengeluaran Rutin&Pembg	150,296,803	164,991,188	231,732,331	259,031,997	315,677,330	362,940,108	381,137,027	630,332,751	22.73
C. Urusan Kas & Perhitungan (UKP)	51,130,942	82,986,315	105,624,006		100,056,411	38,006,091	10,682,451	43,050,805	(2.43)
Total Pengeluaran Rutin & Pembgn	201,427,745	247,977,503	337,356,337	259,031,997	415,733,741	400,946,199	391,819,478	673,383,556	18.82

Sumber : Surabaya Dalam Angka 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001; disusun dan diolah kembali.
*) Rata-rata pertumbuhan antara tahun 1994/1995 - 2000

TABEL 8
REKAPITULASI PENERIMAAN DAN PENGELUARAN APBD KOTA SURABAYA
TAHUN ANGGARAN 1994/1995 - 2001
(DALAM RIBU RUPIAH)

	Uraian	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000	2001	Pertumbuhan (%)
A	Penerimaan rutin	123,195,191	155,329,679	184,845,607	211,724,470	264,206,984	317,452,599	312,135,006	386,943,147	17.76
	Penerimaan pembangunan	29,190,387	33,188,258	45,856,205	46,036,407	63,769,834	56,050,832	92,196,970	46,159,742	6.77
	Penerimaan UKP	66,591,034	82,986,315	118,723,938	110,739,155	100,056,411	47,249,569	23,650,534	56,776,824	(2.25)
	Total Penerimaan APBD	218,976,612	271,504,252	349,425,750	368,500,032	428,033,229	420,753,100	427,982,510	489,879,713	12.19
B	Pengeluaran rutin	74,375,089	71,796,137	114,475,060		190,886,866	260,013,774	255,332,656	544,729,047	32.90
	Pengeluaran pembangunan	75,921,714	93,195,051	117,257,271	130,593,244	124,790,464	102,926,334	125,804,371	85,603,704	1.73
	Pengeluaran UKP	51,130,942	82,986,315	105,624,006		100,056,411	38,006,091	10,682,451	43,050,805	(2.43)
	Total pengeluaran APBD	201,427,745	247,977,503	337,356,337	130,593,244	415,733,741	400,946,199	391,819,478	673,383,557	18.82
	Rasio Penerimaan/pengelr rutin (%)	1.66	2.16	1.61		1.38	1.22	1.22	0.71	
	Rasio Pengelr pembg/total pengel (%)	37.69	37.58	34.76		30.02	25.67	32.11	12.71	

Sumber : Surabaya Dalam Angka 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001; disusun dan diolah kembali.
*) Rata-rata pertumbuhan antara tahun 1994/1995 - 2000

V.5 Kemampuan APBD Surabaya dalam Menggerakkan Pembangunan Sektoral di Kota Surabaya

Dalam Tabel 3 terlihat besarnya PDRB Surabaya atas dasar harga yang berlaku dan PDRB atas dasar harga konstan. Data pertumbuhan rata-rata selama tahun 1996 – 2000, PDRB atas dasar harga berlaku sebesar 21,65%, sedangkan PDRB atas dasar harga konstan tahun 1993 sebesar minus 2,25%.

Dalam penjelasan pada Sub bab V.4, bahwa besarnya pengeluaran pembangunan pada APBD Surabaya secara relatif mengalami penurunan, maka terlihat bahwa hal ini dapat berakibat pada penurunan PDRB riil.

PDRB Surabaya atas dasar harga konstan tahun 1993, dari tahun ke tahun besarnya tidak banyak mengalami perubahan, bahkan sejak tahun 1998 terus mengalami penurunan. Hal ini mengindikasikan pertumbuhan ekonomi sektoral yang dihitung berdasarkan besaran PDRB riil tidak mengalami peningkatan.

· Apabila PDRB Surabaya menggambarkan total output yang dihasilkan di Surabaya, sedangkan faktor pengeluaran pemerintah (G) sebagai determinannya, maka apabila pengeluaran pemerintah ini meningkat, maka akan meningkatkan PDRB Surabaya. Dan sebaliknya apabila pengeluaran pemerintah mengalami penurunan, maka akan menurunkan PDRB.

Besaran PDRB Surabaya menggambarkan tingkat perkembangan perekonomian sektoral yang ada di Surabaya. Komponen PDRB ini adalah C (konsumsi), I (investasi), G (pengeluaran pemerintah), X (ekspor), dan M(impor). Pengeluaran pemerintah yang dimaksud disini adalah besaran pos pengeluaran pembangunan yang terdapat pada APBD Surabaya. Turunnya proporsi pengeluaran pembangunan pada APBD Surabaya berakibat pada penurunan besarnya PDRB Surabaya. Hal ini terbukti dengan besarnya PDRB Surabaya yang dihitung atas dasar harga konstan relative tidak berubah, dan cenderung menurun.

Penghitungan PDRB ini memakai pendekatan harga konstan dan bukan PDRB atas dasar harga berlaku, karena untuk menghindari bias akibat faktor perubahan harga atau inflasi dan deflasi.

Tabel :
PDRB Menurut Lapangan Usaha
Atas Dasar Harga Berlaku (Jutaan Rupiah)

KOTAMADYA SURABAYA

Sektor/Subsektor	1996	1997	1998*	1999**
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1. Pertanian	136 460.66	62 515.86	99 536.20	122 558.36
1.1. Tanaman Bahan Makanan	4 739.83	4 360.86	7 950.19	8 214.01
1.2. Tanaman Perkebunan	-	-	-	-
1.3. Peternakan	101 860.90	23 718.94	21 881.88	23 689.24
1.4. Kehutanan	-	-	-	-
1.5. Perikanan	29 859.93	34 436.06	69 704.12	90 655.11
2. Pertambangan dan Penggalian	3 597.61	2 890.06	2 168.82	2 211.42
2.1. Pertambangan Migas	-	-	-	-
2.2. Pertambangan Non-migas	-	-	-	-
2.3. Penggalian	3 597.61	2 890.06	2 168.82	2 211.42
3. Industri Pengolahan	6 244 791.13	7 528 213.85	9 681 057.66	10 153 898.16
3.1. Makanan, Minuman, dan Tembakau	3 047 119.78	3 638 162.11	5 253 570.15	5 275 094.46
3.2. Tekstil, Barang dari Kulit, dan Alas kaki	96 777.72	109 606.83	170 969.78	184 627.41
3.3. Barang dari kayu dan Hasil Hutan Lainnya	220 691.24	244 794.57	341 352.32	296 690.47
3.4. Kertas dan Barang Cetakan	156 004.62	180 356.96	340 374.85	351 554.53
3.5. Pupuk, Kimia, dan Barang dari Karet	176 765.68	239 516.13	297 728.87	344 295.32
3.6. Semen dan Barang Galian bukan logam	783 963.09	886 747.25	574 671.61	629 163.60
3.7. Logam Dasar Besi dan Baja	825 657.14	1 085 314.92	1 385 999.02	1 428 088.77
3.8. Alat Angkutan, Mesin dan Peralatannya	697 855.84	852 199.69	1 005 408.80	1 280 374.98
3.9. Barang Lainnya	239 956.03	291 515.39	310 982.27	364 008.64
4. Listrik, Gas, dan Air Bersih	484 344.21	595 981.93	773 643.06	1 085 442.10
4.1. Listrik	327 919.46	386 479.67	542 084.72	691 177.59
4.2. Gas kota	69 762.55	101 333.12	101 299.24	247 831.57
4.3. Air Bersih	86 662.20	108 169.13	130 259.10	146 432.94
5. Konstruksi	1 905 561.08	2 190 614.87	2 574 920.25	2 627 276.83
6. Perdagangan, Hotel dan Restoran	4 469 980.38	5 208 614.71	8 602 530.42	9 590 053.06
6.1. Perdagangan	2 023 441.55	2 443 038.10	4 100 160.33	4 817 408.65
6.2. Hotel	427 030.59	448 664.21	533 352.62	608 631.13
6.3. Restoran	2 019 508.24	2 316 912.39	3 969 017.47	4 164 013.30
7. Pengangkutan dan Komunikasi	1 701 451.22	1 841 224.08	2 985 205.20	3 420 336.45
a. Angkutan	1 527 944.09	1 611 107.28	2 677 833.22	2 847 155.39
1. Angkutan Rel	28 271.18	35 578.60	51 166.67	72 787.17
2. Angkutan Jalan Raya	739 085.13	725 793.87	1 113 691.19	1 076 385.33
3. Angkutan Laut	131 092.49	159 350.81	188 693.32	172 779.78
4. Angkutan Penyeberangan	16 956.17	17 359.05	16 661.62	14 926.36
5. Angkutan Udara	-	-	-	-
6. Jasa Penunjang Angkutan	612 539.12	673 024.95	1 307 620.44	1 510 276.75
b. Komunikasi	173 507.13	230 116.80	307 371.98	573 181.06
1. Pos dan Telekomunikasi	153 710.75	198 757.34	252 382.21	406 155.33
2. Jasa Penunjang Komunikasi	19 796.39	31 359.46	54 989.76	167 025.72
8. Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan	1 728 486.29	1 850 488.48	1 597 133.90	1 616 034.95
8.1. Bank	1 091 264.22	1 127 366.20	756 894.01	441 584.92
8.2. Lembaga Keuangan Bukan Bank	109 313.67	135 539.80	143 659.09	157 491.59
8.3. Jasa Penunjang Keuangan	16 638.43	20 923.23	19 611.79	26 459.02
8.4. Sewa Bangunan	104 048.87	114 470.05	146 208.42	304 815.76
8.5. Jasa Perusahaan	407 221.09	452 189.21	530 760.60	685 683.66
9. Jasa-Jasa	1 149 535.41	1 299 853.78	1 794 526.46	2 115 905.91
a. Pemerintahan umum	387 233.14	439 904.88	519 682.34	650 097.14
b. Swasta	762 302.27	859 948.90	1 274 844.12	1 465 808.77
1. Jasa Sosial Kemasyarakatan	98 814.50	119 022.23	158 029.62	175 790.38
2. Jasa Hiburan dan Kebudayaan	24 622.09	31 547.26	32 892.46	39 767.99
3. Jasa Perorangan dan Rumah Tangga	638 865.68	709 379.41	1 083 922.04	1 250 250.40
Produk Domestik Regional Bruto	17 824 207.99	20 580 397.61	28 110 721.96	30 733 717.24
PDRB Jawa Timur	*76 566 556.68*	*88 772 382.69*	*135 753 196.96*	*151 729 956.15*

Keterangan : * Angka Diperbaiki
** Angka Sementara

Tabel
PDRB Menurut Lapangan Usaha
Atas Dasar Harga Konstan 1993 (Jutaan Rupiah)

KOTAMADYA SURABAYA

Sektor/Subsektor	1996	1997	1998*	1999**
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1. Pertanian	92 219.17	40 063.37	35 042.14	31 122.63
1.1. Tanaman Bahan Makanan	3 822.90	3 178.24	2 913.34	2 703.91
1.2. Tanaman Perkebunan	-	-	-	-
1.3. Peternakan	65 295.86	13 965.66	6 689.70	6 578.49
1.4. Kehutanan	-	-	-	-
1.5. Perikanan	23 100.42	22 919.48	25 439.11	21 840.22
2. Pertambangan dan Penggalian	2 596.91	1 945.78	1 029.11	847.49
2.1. Pertambangan Migas	-	-	-	-
2.2. Pertambangan Non-migas	-	-	-	-
2.3. Penggalian	2 596.91	1 945.78	1 029.11	847.49
3. Industri Pengolahan	5 077 423.07	5 585 679.34	3 957 007.94	3 850 288.49
3.1. Makanan, Minuman, dan Tembakau	2 360 624.06	2 605 386.79	1 829 173.83	1 762 371.21
3.2. Tekstil, Barang dari Kulit, dan Alas kaki	80 480.43	84 835.01	71 529.49	65 976.06
3.3. Barang dari kayu dan Hasil Hutan Lainny	174 046.72	180 035.72	168 375.55	122 094.84
3.4. Kertas dan Barang Cetakan	125 355.26	135 149.47	132 194.67	133 615.04
3.5. Pupuk, Kimia, dan Barang dari Karet	138 162.95	158 535.96	136 757.72	137 718.13
3.6. Semen dan Barang Galian bukan logam	624 870.94	665 077.06	318 376.03	326 011.12
3.7. Logam Dasar Besi dan Baja	733 656.61	796 795.33	549 969.04	550 005.30
3.8. Alat Angkutan, Mesin dan Peralatannya	630 858.66	730 937.20	574 300.74	571 595.97
3.9. Barang Lainnya	209 367.45	228 926.80	176 330.88	180 900.83
4. Listrik, Gas, dan Air Bersih	395 673.91	405 606.10	435 288.22	495 622.14
4.1. Listrik	268 655.09	259 499.12	294 299.58	336 970.27
4.2. Gas kota	60 946.72	75 530.40	68 758.57	81 518.60
4.3. Air Bersih	66 072.10	70 576.58	72 230.07	77 133.27
5. Konstruksi	1 554 821.43	1 617 226.46	1 034 127.59	938 754.65
6. Perdagangan, Hotel dan Restoran	3 603 485.89	3 906 351.26	3 206 377.99	3 336 675.45
6.1. Perdagangan	1 653 867.29	1 743 579.97	1 408 212.09	1 519 158.90
6.2. Hotel	352 032.77	358 322.39	355 034.60	344 602.63
6.3. Restoran	1 597 585.82	1 804 448.90	1 443 131.31	1 472 913.92
7. Pengangkutan dan Komunikasi	1 404 369.89	1 427 049.09	1 392 106.38	1 596 880.48
a. Angkutan	1 251 718.81	1 247 346.83	1 178 264.23	1 231 794.25
1. Angkutan Rel	22 753.42	23 733.44	31 162.90	43 902.40
2. Angkutan Jalan Raya	615 175.16	579 005.20	528 363.37	510 812.00
3. Angkutan Laut	102 524.88	114 319.21	95 885.09	86 927.31
4. Angkutan Penyeberangan	11 648.81	11 881.85	11 350.44	10 126.58
5. Angkutan Udara	-	-	-	-
6. Jasa Penunjang Angkutan	499 616.54	518 407.12	511 502.44	580 025.97
b. Komunikasi	152 651.08	179 702.26	213 842.15	365 086.23
1. Pos dan Telekomunikasi	138 058.44	160 020.09	185 983.63	284 113.97
2. Jasa Penunjang Komunikasi	14 592.64	19 682.17	27 858.52	80 972.26
8. Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan	1 385 540.04	1 426 255.44	976 538.14	836 844.28
8.1. Bank	880 333.92	892 614.25	503 105.50	240 344.03
8.2. Lembaga Keuangan Bukan Bank	87 056.85	100 752.85	72 847.80	73 367.19
8.3. Jasa Penunjang Keuangan	13 010.10	13 469.76	8 522.12	10 349.00
8.4. Sewa Bangunan	82 299.57	86 430.56	80 247.55	163 226.16
8.5. Jasa Perusahaan	322 839.60	332 988.03	311 815.18	349 557.90
9. Jasa-Jasa	930 636.27	963 085.06	895 924.60	928 470.25
a. Pemerintahan umum	323 257.04	327 177.94	323 939.37	318 143.82
b. Swasta	607 379.23	635 907.12	571 985.23	610 326.43
1. Jasa Sosial Kemasyarakatan	81 349.14	91 053.54	72 439.76	75 643.19
2. Jasa Hiburan dan Kebudayaan	21 018.24	23 770.38	18 627.38	20 997.93
3. Jasa Perorangan dan Rumah Tangga	505 011.85	521 083.19	480 918.09	513 685.31
Produk Domestik Regional Bruto	14 446 766.59	15 373 261.89	11 933 442.11	12 015 505.86
PDRB Jawa Timur	*61 752 469.04*	*64 853 575.88*	*54 398 896.73*	*55 038 126.59*

Keterangan : * Angka Diperbaiki
** Angka Sementara

BAB VI
KESIMPULAN DAN SARAN

VI.1 Kesimpulan

1. Komponen sumber dana APBD Surabaya sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah mengalami perubahan, yaitu sejak tahun anggaran 2001 pos sumbangan dan bantuan dari pemerintah yang lebih tinggi (yang berasal dari pemerintah daerah Tingkat I dan pemerintah pusat) sudah tidak terdapat alokasi dana lagi. Sebagai konsekuensi kebijakan otonomi daerah ini, maka pos perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah mengalami peningkatan karena adanya beberapa sumber obyek pajak dan bukan pajak yang semula menjadi wewenang pemerintah daerah tingkat I dan pemerintah pusat, dalam pemungutannya telah menjadi wewenang pemerintah daerah.
2. Efektivitas penggunaan dana APBD Surabaya sebelum dan sesudah kebijakan otonomi daerah semakin menurun. Dimulai sejak terjadinya krisis sampai pada era otonomi, sebagian besar penerimaan APBD digunakan untuk menutup pengeluaran rutin, sehingga proporsi penggunaan untuk pengeluaran pembagunan menjadi semakin kecil.
3. Penggunaan dana APBD Surabaya belum cukup mampu menggerakkan pembangunan sektoral di kota Surabaya. Bahkan pada era otonomi daerah ini pertumbuhan ekonomi yang diukur dengan menggunakan indikator PDRB atas dasar harga konstan terus menerus mengalami penurunan. Hal ini terjadi, salah satu sebabnya karena komponen pengeluaran pemerintah (faktor G) atau komponen pengeluaran pembangunan terus menerus mengalami penurunan.

VI.2 Saran

Dalam era otonomi daerah ini, seharusnya bahwa kemampuan penganggaran pemerintah kota Surabaya semakin mantap dan kuat, karena seperti yang dimaksud dalam undang-undang otonomi daerah bahwa penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dan DPRD dibiayai dari dan atas beban APBD. Sehingga, kemampuan menggali sumber keuangan sendiri merupakan prasayarat dalam sistem pemerintahan daerah pada era otonomi.

Disamping kemampuan menggali sumber dana APBD, penggunaan dan pengelolaan dana APBD secara efektif merupakan suatu keharusan. Penerimaan rutin APBD Surabaya paling tidak harus mampu menutup besarnya pengeluaran rutin. Untuk mencapai prasyarat tersebut, upaya yang dapat dilakukan adalah dengan meningkatkan kemampuan menggali sumber dana rutin APBD (diluar pinjaman), dan menekan jumlah pengeluaran rutin yang semakin membengkak, dengan melakukan efisiensi pelaksanaan administratif pemerintahan daerah.

Untuk mengurangi dan menekan jumlah pengeluaran rutin, dimana sebagai komponen besaran pengeluaran rutin adalah biaya seluruh aktivitas pemerintah daerah dan DPRD daerah, maka dibuat suatu ketetapan proporsi share, berapa % komponen anggaran pemerintah daerah dan berapa % komponen anggaran pengeluaran DPRD. Dengan demikian masing-masing mempunyai patokan / plafon pengeluaran yang bersumber dari dana APBD Surabaya.

DAFTAR PUSTAKA

1. Direktur Dana Investasi, 1991, *Pemahaman Terhadap Prinsip-Prinsip Dan Ketatalaksanaan Pendanaan P3KT*, Makalah lokakarya, UP2L – P3KT, Direktorat Bina Program Dirjen Cipta Karya, DPU, Jakarta.
2. Devas, Nick, 1984, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, terjemahan, PT Bina Aksara, Jakarta.
3. Kantor Statistik Kotamadya Surabaya, 1983, *Surabaya Dalam Angka*, Surabaya.
4. Kantor Statistik Kotamadya Surabaya, 1990, *Surabaya Dalam Angka*, Surabaya.
5. Kantor Statistik Kotamadya Surabaya, 1998, *Surabaya Dalam Angka*, Surabaya.
6. Kristiadi, JB, 1987, *Aspek Penting Dalam Pembangunan Kota*, Prisma, No. 1. Th XIV.
7. Lapera, 2000, *Otonomi Pemberian Negara*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.
8. -----, 1987, *Prisma*, No. 1, th XIV.
9. Rahardja Prathama, dan Manurung, Mandala, 2001, *Teori Ekonomi Makro, Suatu Pengantar*, LPFE-UI, Jakarta.
10. Sujamto, 1988, *Cakrawala Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta.
11. Sukirno, Sadono, 2002, *Pengantar Teori Makroekonomi*, edisi kedua, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
12. Sullivan, Arthur, 2000, *Urban Economics*, 4th edition, Mc Graw Hill, Oregon State University.
13. Soetrisno, 1984, PH, *Dasar-Dasar Ilmu Keuangan Negara*, cetakan 3, BPFE-UGM, Yogyakarta.
14. Tjokroamidjojo, Bintoro, 1986, *Perencanaan Pembangunan*, PT Gunung Agung, Jakarta.
15. Universitas Terbuka, *Ekonomi Regional*.

Lampiran 1

PERSONALIA DAN ORGANISASI PENELITIAN

1. Kepala Proyek :
   a. Nama lengkap : Nurul Istifadah, SE
   b. Pangkat dan Jabatan : Penata Muda / dosen tetap FE Unair
   c. Tempat penelitian : Kota Surabaya
   d. Tugas : kepala penelitian
   e. Waktu penelitian ini : 5 bulan (4 jam / hari; 5 hari/minggu)

2. Tenaga lapangan / teknisi : --
3. Tenaga administrasi : Ismail
4. **Pekerja lapangan** **: Moh Abdan (pencari data)**
   Agus Susetyo (pencari data)
   Rahmawati (pencari data)

Lampiran 2

RIWAYAT HIDUP KETUA PENELITI

1. Nama Lengkap : Nurul Istifadah, SE
2. Umur / Jenis kelamin / Agama : 36 tahun / Perempuan / Islam
3. A l a m a t : Klampis Semolo Barat III Blok i–10 Surabaya
4. Pangkat / Golongan / NIP : Penata Muda / IIIa / 132 205 435
5. Jabatan pokok : Dosen Tetap Fakultas Ekonomi
6. Perguruan Tinggi : Universitas Airlangga
7. Alamat Kantor : Jl. Airlangga 4 Surabaya
8. Riwayat Pendidikan Tinggi : Fak. Ekonomi, Jur. Ekonomi Pembangunan Universitas Airlangga Surabaya, tahun 1993
9. Pengalaman Penelitian :
   a. Proyek Pembangunan Prasarana Kota Terpadu (P3KT/IUIDP) Dati I Jawa Timur, World Bank, 1988.
   b. Proyek Pembangunan Prasarana Kota Terpadu (P3KT/IUIDP) Kotamadya Surabaya, Bappeda Tk. II Kotamadya Surabaya, 1989.
   c. Survey Khusus Pendapatan Regional (SKPR) Kotamadya Surabaya Tahun 1988, Bappeda Tk. II Kotamadya Surabaya, 1989.
   d. Survey Potensi Masyarakat Kotamadya Surabaya Dalam Berbelanja Di Pusat-Pusat Perbelanjaan (Shopping Centre), 1990.
   e. Pekerja Wanita Di Perusahaan PMA (Suatu Studi Di Kotamadya Surabaya), 2000.
   f. Analisa Pembangunan Ekonomi Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur Dengan Memakai Pendekatan SWP (Satuan Wilayah Pembangunan), 2001.
   g. Analisa Peran Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Surabaya Terhadap Pembangunan Ekonomi Di Kota Surabaya Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Bidang Keuangan, 2002.