

ANALISIS APBD KOTA SURABAYA Suatu Kajian Kemandirian Dan Efektifitas Keuangan Daerah

Hayati Hehamahua
Universitas Iqra Buru

Abstrack

Pembangunan ekonomi pada dasarnya adalah upaya untuk memperluas kemampuan dan kebebasan memilih. Terciptanya pembangunan ekonomi sangat tergantung dari peran pemerintah yang antara lain dimanifestasikan lewat pengeluaran pemerintah. Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan yang dituangkan dalam APBD yang langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya. Sesuai ketentuan Undang-undang otonomi daerah, kewenangan daerah adalah memiliki tanggung jawab menyelenggarakan berbagai pelayanan kepada masyarakat dengan prinsip keterbukaan, partisipasi dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Studi ini bermaksud untuk mengetahui sejauh mana efektifitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.

Keywords. analisis efektifitas dan efisiensi rasio keuangan daerah

PENDAHULUAN

Dalam tatanan kehidupan bernegara, penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai subsistem pemerintah pusat dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan pada masyarakat. Sebagaimana ketentuan yang telah diatur pada penjelasan pasal 17 ayat 3 dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan pasal 83 ayat 2 berikut penjelasannya dalam Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, jumlah kumulatif defisit anggaran tidak diperkenankan melebihi 3% dari Produk Domestik Regional Bruto tahun bersangkutan. Sesuai ketentuan Undang-undang otonomi daerah, ke-

wenangan daerah adalah memiliki tanggung jawab menyelenggarakan berbagai pelayanan kepada masyarakat dengan prinsip keterbukaan, partisipasi dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Prinsip dasar otonomi tersebut didasarkan atas pertimbangan daerahlah yang lebih mengetahui kebutuhan dan standar pelayanan bagi masyarakat di daerahnya. Hal ini tentunya sesuai dengan konsep otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (UU No. 32 Tahun 2004. Pasal 1: 5). Atas dasar pertimbangan inilah maka pemberian otonomi diharapkan akan mampu memacu pertumbuhan ekonomi dan

kesejahteraan masyarakat di daerah masing-masing.

Dalam pelaksanaan pembangunan daerah sebagai subsistem pemerintah Indonesia selama ini, pembiayaan pembangunan bagi kebanyakan daerah masih sangat mengandalkan sumber pembiayaan pembangunan yang berasal dari pemerintah pusat. Hal ini terlihat di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dimana sekitar dua pertiga dari total pengeluaran pemerintah daerah dibiayai dari bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat (Shah dkk. 1997). Rendahnya kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan yang sah selama ini, selain disebabkan oleh faktor sumber daya manusia dan kelembagaan juga disebabkan oleh batasan hukum (Mardiasmo, 2000:2).

Pemberlakuan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 (revisi Undang-undang Nomor 33 tahun 2004) yang mengalokasikan sebagian jenis-jenis pajak yang gemuk bagi pemerintah pusat, merupakan salah satu penyebab keterbatasan kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber penerimannya. Kondisi semacam ini, jelas tidak akan mampu mendukung pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana yang diharapkan. Penyelenggaraan otonomi perlu diimbangi dengan kemampuan untuk menggali dan kebebasan untuk mengalokasikan sumber-sumber pembiayaan pembangunan sesuai dengan prioritas dan preferensi daerah masing-masing.

Menyadari akan hal ini dan dalam upaya untuk mengakomodasikan berbagai tuntutan dan aspirasi yang berkembang di daerah selama ini pemerintah telah mensyahkan Undang-undang nomor 22 dan 25 tahun 1999 (revisi Undang-undang Nomor 33 tahun 2004) tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan

Daerah. Pemberlakuan kedua Undang-undang ini akan membawa banyak perubahan dalam tata pemerintahan dan tata hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Bagi daerah, pemberlakuan kedua Undang-undang ini khususnya Undang-undang nomor 25 tahun 1999 (revisi Undang-undang Nomor 33 tahun 2004) telah semakin membuka peluang dan harapan untuk memperoleh sumber-sumber pembiayaan pembangunan yang lebih adil dan proporsional. Di samping itu, pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan diharapkan akan menjadi lebih sederhana dan cepat karena dilakukan oleh pemerintah yang dekat dengan rakyatnya (Sidik, 2002 :1).

Dampak implementasi undang-undang ini terhadap satu daerah dengan daerah lainnya akan berbeda-beda, tergantung pada sumber-sumber penerimaan (khususnya dari sumber penerimaan bagi hasil) yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Dengan demikian pengimplementasian undang-undang ini, disamping akan memacu pembangunan di daerah juga mempunyai potensi untuk mendorong munculnya disparitas antar daerah. Namun demikian keberadaannya pada akhirnya memberikan perubahan kearah yang lebih baik khususnya pada sektor penerimaan keuangan daerah.

Dalam pasal 4 PP No. 105 tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggung-jawaban keuangan daerah ditegaskan pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan. Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan yang dituangkan dalam APBD yang langsung maupun tidak langsung mencerminkan

kemampuan daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat.

Pemerintah daerah sebagai pihak yang disertai tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya.

LANDASAN TEORI

Tinjauan Tentang Rasio Keuangan daerah

Analisis keuangan adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Dalam mengadakan analisis keuangan memerlukan ukuran tertentu. Ukuran yang sering digunakan adalah rasio. Helfert (2000:49) mengartikan rasio adalah suatu angka yang menunjukkan hubungan suatu unsur dengan unsur lainnya dalam laporan keuangan. Munawir (1995:64) menjelaskan rasio sebagai hubungan atau perimbangan antara satu jumlah tertentu dengan jumlah yang lain.

Analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dengan periode sebelumnya, sehingga dapat diketahui kecenderungan yang terjadi. Selain itu dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan yang dimiliki pemerintah daerah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat ataupun yang potensi daerahnya relatif sama. Adapun beberapa rasio yang

dapat dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber pada APBD Kota Surabaya adalah sebagai berikut:

Rasio Kemandirian

Kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah-an, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya perbandingan antara pendapatan asli daerah dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain, misalnya bantuan pemerintah pusat atau pun dari pinjaman.

Rasio kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi rasio tersebut berarti tingkat ketergantungan pemerintah daerah tersebut semakin rendah, demikian juga sebaliknya. Disisi lain rasio ini juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio ini berarti semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan asli daerah. Rasio kemandirian dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$RM = \frac{PAD}{BPP}$$

Dimana RM adalah rasio kemandirian, PAD adalah pendapatan asli daerah dan BPP adalah bantuan pemerintah pusat/propinsi dan pinjaman

Rasio Efektifitas dan efisiensi

Rasio efektifitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah

dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Untuk memperoleh ukuran yang lebih baik, rasio efektifitas perlu diperbandingkan dengan rasio efisiensi yang dicapai pemerintah daerah. Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai minimal sebesar satu atau 100%. Namun demikian, semakin tinggi rasio efektifitas, maka kemampuan daerah pun semakin baik. Guna memperoleh ukuran yang lebih baik, rasio efektifitas tersebut perlu dipersandingkan dengan rasio efisiensi yang dicapai Pemerintah daerah. Rasio efektifitas dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$RE = \frac{RPAD}{TPAD}$$

RE adalah rasio efektivitas, RPAD adalah realisasi penerimaan pendapatan asli daerah, BPP adalah bantuan pemerintah pusat/propinsi dan pinjaman dan TPAD adalah target penerimaan PAD yang di tetapkan berdasarkan potensi riil daerah

Rasio efisiensi

Rasio efisiensi menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien jika rasio efisiensi kurang dari 1 (satu) atau dibawah 100%. Rasio efisiensi dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$RE = \frac{APBD}{RPAD}$$

RE adalah rasio efisiensi, APBD adalah biaya yang diperlukan untuk memungut

APBD dan RPAD adalah realisasi penerimaan pendapatan asli daerah

Rasio Aktifitas

Rasio Keserasian

Menurut Halim (2007: 253) rasio keserasian menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi danannya pada belanja rutin dan total belanja aparatur daerah dan total belanja pembangunan atau total belanja pelayanan publik secara optimal. Semakin tinggi dana yang dialokasikan untuk belanja rutin berarti semakin kecil yang digunakan untuk penyediaan sarana/prasarana ekonomi masyarakat. Rasio keserasian Kota Surabaya diantaranya adalah:

$$RBPAPBD = \frac{TBR}{TAPBD}$$

RBPAPBD adalah rasio belanja rutin terhadap APBD, TBR adalah target belanja rutin dan TAPBD adalah Total APBD.

$$RBPAPBD = \frac{TBP}{TAPBD}$$

RBPAPBD adalah rasio belanja pembangunan terhadap APBD, TBP adalah target belanja pembangunan dan TAPBD adalah total APBD

DSCR (Debt Service Coverage Ratio)

Dalam melaksanakan pembangunan daerah selain menggunakan pendapatan asli daerah, pemerintah daerah dapat menggunakan sumber dana lain, yaitu pinjaman. Prosedur dan pelaksanaannya sesuai dengan peraturan yang berlaku, yaitu:

1. Ketentuan yang menyangkut persyaratan:
 - a. Jumlah kumulatif pinjaman daerah yang wajib dibayar maksimal 75% dari penerimaan APBD tahun sebelumnya.
 - b. DSCR minimal 2,5.

2. Ketentuan yang menyangkut penggunaan pinjaman:
 - a. Pinjaman jangka panjang digunakan untuk membiayai pembangunan yang dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran pinjaman dan pelayanan masyarakat.
 - b. Pinjaman jangka pendek untuk pengaturan arus kas.
3. Ketentuan yang menyangkut prosedur:
 - a. Mendapat persetujuan DPRD.
 - b. Dituangkan dalam kontrak.

$$DSCR = \frac{X1 - X2}{Y}$$

DSCR adalah *Debt Service Coverage Ratio*

X1 = PAD + Bagian Daerah + DAU

X2 adalah belanja wajib

Y = Pokok Angsuran + Bunga + Biaya Pinjaman

Rasio Pertumbuhan

Rasio ini mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan pembangunan daerahnya yang telah dicapai dari satu periode ke periode berikutnya. Pertumbuhan APBD dilihat dari berbagai komponen penyusunan APBD yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, total pendapatan, belanja rutin dan belanja pembangunan (Widodo, 2001 : 270).

Salah satu ciri utama daerah mampu dalam melaksanakan otonomi daerah menurut Yuliati (2001:22), adalah terletak pada kemampuan keuangan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya dengan tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat mempunyai proporsi yang semakin mengecil dan diharapkan PAD harus menjadi bagian

terbesar dalam memobilisasi dana penyelenggaraan pemerintah daerah.

Penggunaan analisa rasio pada sektor publik khususnya terhadap APBD belum banyak dilakukan sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya (Jandi 2014: 1). Lanjutnya meskipun demikian dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien dan akuntabel, analisis rasio terhadap APBD perlu dilaksanakan meskipun kaidah perakuntasian dalam APBD berbeda dengan laporan keuangan yang dimiliki perusahaan swasta.

Mengkaitkan pendapat Jandi di atas, Suparmoko (2003) dan Cullis (1992) menyatakan “*public sector*” dan “*Pemerintah*” adalah identik, bahkan telah dikatakan pula studi keuangan negara adalah identik dengan studi peranan dan kegiatan pemerintah pada sektor publik. Pendapat senada dikatakan Rosen (1999),

“public finance is about the taxing and spending activities of government, a subject usually called public finance. This term is something of a misnomer, because the fundamental issues are not financial (that is, relating of money). Rather, the key problems relate to the use of real resources. For this reason, some authors prefer the label public sector economics or simply public economics”.

METODE PENELITIAN

Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini termasuk penelitian deskriptif. Metode penelitian deskriptif adalah salah satu metode penelitian yang banyak digunakan pada penelitian yang bertujuan untuk menjelaskan suatu kejadian. Seperti yang dikemukakan oleh Sugiyono (2011) “penelitian deskriptif adalah

sebuah penelitian yang bertujuan untuk memberikan atau menjabarkan suatu keadaan atau fenomena yang terjadi saat ini dengan menggunakan prosedur ilmiah untuk menjawab masalah secara aktual.

Sedangkan, Sukmadinata (2006) menyatakan metode penelitian deskriptif adalah sebuah metode yang berusaha mendeskripsikan, menginterpretasikan sesuatu, misalnya kondisi atau hubungan yang ada, pendapat yang berkembang, proses yang sedang berlangsung, akibat atau efek yang terjadi atau tentang kecenderungan yang sedang berlangsung.

Teknik Pengumpulan Data

Metode yang digunakan oleh penulis dalam pengumpulan data pada penelitian ini adalah metode studi kepustakaan atau library research. Dengan demikian data yang berasal dari buku, dokumen, artikel dan lain-lain yang berhubungan penulisan ini.

Teknik Pengolahan Data

Data yang telah diperoleh pada saat pengumpulan data diolah dengan menggunakan metode analisis deskriptif. Yakni data yang berasal dari APBD kemudian dianalisis dengan menggunakan beberapa rasio diantaranya yakni rasio Kemandirian, rasio efektifitas dan efisiensi, rasio keserasian dan rasio pertumbuhan.

PEMBAHASAN

Gambaran Umum Kota Surabaya

Sebagai ibukota Propinsi Jawa Timur dan sebagai pusat pengembangan bagi Satuan Wilayah Pembangunan I (Gerbangkertosusila) hal ini menunjukkan betapa pentingnya peranan Kota Surabaya bagi daerah *hinterland* di sekitarnya. Hal ini menyebabkan pertumbuhan dan perkembangan yang

terjadi di Kota Surabaya diharapkan akan secara langsung maupun tidak langsung mampu memacu sekaligus memicu perkembangan daerah sekitarnya.

Tentunya sebaliknya daerah sekitar tersebut juga diharapkan mampu menjadi penopang bagi Kota Surabaya, yang pada gilirannya akan memetik manfaat dari adanya perkembangan diantara keduanya. Sehingga pada akhirnya proses pembangunan yang saling menguntungkan bagi Kota Surabaya sendiri maupun kawasan sekitarnya akan menciptakan proses efek *multiplier*.

Kota Surabaya di Tengah Per-ekonomian Jawa Timur

Patut diperhatikan, sebagai salah satu pusat pertumbuhan ekonomi di Jawa Timur, Kota Surabaya perlu memperhatikan perkembangan kondisi perekonomian di sekitar Provinsi Jawa Timur yaitu kawasan regional yang lebih luas lagi yaitu Wilayah Timur Indonesia (WTI). Hal ini mengingat Kota Surabaya selain sebagai pusat Satuan Wilayah Pembangunan Utama (SWPU) C yang meliputi Provinsi Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, juga merupakan pusat Pengembangan Satuan Wilayah Pembangunan (SWP) I yang melingkupi Kabupaten Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Sidoarjo, Lamongan dan Kota Surabaya itu sendiri. Karenanya perkembangan ekonomi di kawasan tersebut cepat atau lambat baik langsung maupun tidak langsung akan berdampak bagi perkembangan ekonomi Kota Surabaya.

Untuk melihat perkembangan ekonomi Jawa Timur digunakan indikator pertumbuhan/kenaikan Produk Domestik Regional Bruto di setiap tahunnya, yang biasanya dinyatakan

dalam bentuk persentase. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) adalah nilai dari seluruh produksi barang dan jasa yang dihasilkan oleh perekonomian Jawa Timur dalam satu tahun, baik barang dan jasa yang diproduksi oleh pemerintah maupun swasta dalam negeri maupun luar negeri.

PDRB biasanya dihitung dengan dasar harga pasar/harga berlaku (*current price*), tetapi sebagai indikator pertumbuhan ekonomi, PDRB menurut harga berlaku kurang dapat digunakan atau dalam pengukurannya terdapat hal-hal kurang akurat, karena didalamnya masih terdapat unsur inflasi atau kenaikan harga. Agar dapat digunakan sebagai indikator pertumbuhan ekonomi, PDRB atas dasar *harga berlaku* harus dijadikan *harga konstan* menurut tahun dasar tertentu dengan tujuan agar unsur inflasinya dapat dikeluarkan. Untuk memperoleh PDRB atas dasar harga konstan harus ditentukan tahun dasar (*base year*). Di Indonesia menggunakan tahun dasar 1973; 1983; 1993) yang merupakan tahun dimana perekonomian berada dalam kondisi relatif stabil.

Bila diamati dalam kurun waktu hampir dua dasa warsa, pada permulaan dekade delapan puluhan hingga menjelang terjadi krisis ekonomi pertengahan 1997 dan 1998 sepiantas pertumbuhan produk domestik regional bruto Jawa Timur selama tahun 1983 – 1996 cukup tinggi pada kisaran 6-7%, kecuali pada tahun 1987 dan 1996 yang relatif rendah dibandingkan tahun lainnya yaitu 4,73% dan 5,09%. Sedangkan pertumbuhan tertinggi terjadi pada tahun 1990, 1994 dan 1995 dengan rata-rata di atas 8%. Adapun pertumbuhan PDRB di tahun 1998 mencapai titik paling rendah yaitu minus 16,22% telah dimaklumi sebagai akibat dari berbagai sebab, diantaranya

musim paceklik yang cukup panjang dan nilai tukar Rupiah yang terus merosot terhadap mata uang dolar Amerika Serikat.

Hal inilah yang menyebabkan kenaikan harga yang cukup fantastis yang berakibat daya beli masyarakat turun hingga 75%. Di sisi lainnya banyak dunia bisnis tidak mampu lagi memproduksi mengingat harga bahan baku yang diimpor mengalami kenaikan luar biasa. Pada akhirnya fenomena PHK dan pengangguran tidak dapat dihindarkan.

Kontribusi Kota Surabaya Terhadap Perekonomian Jawa Timur

Sepintas tampak peranan pembangunan ekonomi Kota Surabaya di tengah-tengah kawasan Gerbang-kertosusila maupun lebih luas lagi yaitu lingkup Provinsi Jawa Timur demikian dominan. Hal ini terlihat dari proporsi sumbangan PDRB Kota Surabaya terhadap Satuan Wilayah Pembangunan I maupun secara total terhadap Jawa Timur.

Terhadap perekonomian Jawa Timur sumbangan PDRB Kota Surabaya adalah sebesar 21,86% pada tahun 1993 berturut-turut mengalami kenaikan hingga tahun 1997 masing-masing sebesar 22,47%; 22,95%; 23,39%; dan 23,53%. Selanjutnya mulai tahun 1998 sumbangan tersebut mengalami penurunan yang cukup drastis sehingga mencapai kontraksi sebesar 18,01%. Tentunya dapat dimengerti pada saat itu perekonomian regional maupun nasional sedang dilanda krisis ekonomi. Namun demikian pada tahun berikutnya, yaitu tahun 1999 perlahan-lahan perekonomian bangkit dan pada tahun tersebut sumbangan PDRB Kota Surabaya meningkat hingga mencapai 21,83%.

Terhadap kawasan SWP I maka sumbangan PDRB Kota Surabaya adalah sebesar 53,04% pada tahun 1993 berturut-turut mengalami kenaikan pada tahun selanjutnya 1994 hingga 1997 masing-masing sebesar 53,58% hingga 54,68%. Dengan kata lain lebih dari separuh pusat aktivitas ekonomi di kawasan Gerbangkertosusila bertumpu pada Kota Surabaya. Secara lebih rinci kondisi tersebut dapat dilihat pada Tabel berikut.

Adapun sumbangan SWP I atau Gerbangkertosusila sendiri terhadap pembentukan PDRB Provinsi Jawa Timur pada periode tersebut bergerak pada kisaran 40% hingga 43%, kecuali

pada tahun 1998 dimana pada saat kondisi makro ekonomi regional maupun nasional terpuruk pada kondisi resesi ekonomi.

Dari data Tabel 1 sepintas dapatlah dibuat suatu pemetaan distribusi PDRB atau pemerataan pembangunan ekonomi di Provinsi Jawa Timur masih belum merata. Hal ini tampak dari angka-angka tersebut dominasi sektor perekonomian pada sembilan Satuan Wilayah Pembangunan di Jawa Timur hampir separuh disumbang oleh SWP I atau kota-kota di kawasan Gerbangkertosusila.

Tabel 1 Kontribusi Perekonomian Kota Surabaya Terhadap PDRB SWP I dan Jawa Timur

Tahun	PDRB Kota Surabaya		PDRB SWP I Terhadap Jawa Timur
	Terhadap SWP I	Terhadap Jawa Timur	
1993	53.04	21,86	41,22
1994	53.58	22,47	41,49
1995	54.02	22,95	42,49
1996	54.52	23,39	42,91
1997	54.68	23,53	43,02
1998	53,49	18,25	34,12
1999	53,44	21,83	40,86

Sumber: BPS dan Bappeda Tingkat I Jawa Timur, PDRB Jawa Timur, diolah

Tabel 2 Peranan Sektor-Sektor Dominan Dalam PDRB Kota Surabaya Tahun 1995 – 1999

Sektor	Sumbangan Terhadap PDRB
▪ Industri Pengolahan	33,20 %
▪ Konstruksi	9,83 %
▪ Perdagangan, Hotel dan Restoran	25,93 %
▪ Angkutan dan Komunikasi	12,02 %
▪ Keuangan, Persewaan, dan Jasa Perusahaan	9,39 %
▪ Jasa-Jasa	6,62 %
Jumlah	96,99 %

Sumber: BPS Kota Surabaya 2000 .Dalam Pendapatan Regional Kota Surabaya, 1994-1999

Dapat dikatakan terdapat beberapa sektor penentu yang peranannya cukup besar dalam membentuk PDRB Kota Surabaya. Sektor-sektor inilah yang nantinya perlu mendapatkan perhatian dari instansi atau pihak terkait agar dalam aktivitasnya mendapat iklim yang kondusif sehingga akan semakin mampu memberikan sumbangannya bagi perekonomian Kota Surabaya. Adapun sektor-sektor yang dimaksud dan kontribusinya dapat dilihat dalam Tabel 2.

Analisis APBD Kota Surabaya

Rasio Kemandirian

Seperti telah dijelaskan sebelumnya kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai diri sendiri kegiatan pemerintahan,

pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber yang lain misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman.

Semakin tinggi rasio kemandirian semakin semakin tinggi tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerahnya. Berikut dapat disajikan perkembangan APBD Kota Surabaya dari Tahun 2000 hingga 2002, tampak dalam Tabel 3.

Tabel 3 dibawah ini memperlihatkan besarnya rasio kemandirian

Tabel 3 Perkembangan APBD Kota Surabaya T.A. 2000 – 2002
(dalam Juta Rp)

No	Pendapatan	2000	2001	2002
1	Sisa Perhit. Thn. Lalu	20.786.80	39.531.75	172.476.49
2	PAD	131.151.00	207.993.33	277.863.17
3	Bagi hasil pajak/ Bukan Pajak	90.197.13	510.324.42	207.278.98
4	Sumbangan Daerah Otonom	86.372.88	0,00	0,00
5	Bantuan (DAU/DAK)	-	46.159.74	334.343.35
6	Pinjaman	46.982.59	0.00	0,00
	Jumlah	375.490.40		
	Belanja			
1	Belanja Rutin	255.332.66	545.929.05	668.358.45
2	Belanja Pembangunan	125.804.37	85.603.70	247.917.30
	Jumlah	381.137.03	631.532.75	916.275.75

Sumber: - www.depkeu.go.id. data diolah

Kota Surabaya untuk tahun anggaran 2000 adalah sebesar 58,67%. Berikutnya untuk tahun 2001 dan 2002 masing-masing sebesar 37,38% dan 51,30%. Hal ini menunjukkan kemandirian daerah dalam mencukupi kebutuhan pembiayaan untuk melakukan tugas pemerintah, pembangunan dan pelayanan masyarakat umum masih belum tercukupi.

Dengan kata lain kebutuhan biaya tersebut berkisar 37% hingga 58% saja yang dapat dibiayai oleh Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya. Tentunya kekurangan itu perlu digali dari pengelolaan sumber-sumber lainnya yang mungkin masih dikuasai oleh tingkat Provinsi maupun pusat. Sementara itu bila dilihat dari komposisi pengeluaran rutin dibandingkan dengan pengeluaran pembangunan untuk APBD Kota Surabaya dari tahun 2000 hingga 2002 berturut-turut sebesar 66,99%; 86,45%; 72,94%.

Hal ini menunjukkan pengeluaran untuk pembangunan dan pelayanan pada masyarakat memperoleh bagian yang lebih kecil, khususnya dalam tahun anggaran 2002 hanya sebesar 15 % saja. Tentu saja hal ini sangat ironis mengingat perbandingan ini kurang seimbang, bila mana pemerintah berniat ingin meningkatkan pelayanan pada masyarakat. Sesungguhnya otonomi daerah bukan hanya mementingkan kemandirian fiskal dalam hal ini besarnya PAD. Otonomi daerah bukan berarti hanya fokus pada porsi PAD, namun kepada keleluasaan (dikresi) dalam penggunaan dana yang dimilikinya (Simanjuntak 2001 :16).

Rasio Efektifitas dan efisiensi

Rasio tersebut lebih menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang

ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio efektifitas mencapai 1 (satu) atau 100%. Dengan demikian semakin tinggi rasio efektifitas menunjukkan kemampuan daerah semakin baik.

Dalam beberapa tahun anggaran Kota Surabaya telah mencapai hasil yang cukup gemilang dimana rasio ini telah melewati 100%. Hal ini sama artinya target penerimaan Pendapatan Asli Daerah yang ditetapkan telah tercapai bahkan melebihi target. Seperti pada tahun 2002 yang lalu rasio efektifitas Kota Surabaya mencapai angka 122,53% atau 22,53% lebih tinggi dari target yang direncanakan.

Untuk memperoleh ukuran yang lebih baik rasio efektifitas perlu diperbandingkan dengan rasio efisiensi yang dicapai pemerintah daerah. Rasio efisiensi menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien jika rasio efisiensi kurang dari 1 (satu) atau dibawah 100%. Dalam beberapa tahun terakhir rasio efisiensi yang dicapai oleh Kota Surabaya dalam pemungutan Pendapatan Asli Daerah semakin kecil atau kurang dari 100%. Tentu saja hal ini berarti angka atau rasio ini menunjukkan pemungutan atas sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah di Kota Surabaya telah menunjukkan tingkat yang efisien.

Rasio Aktivitas

Rasio Keserasian

Untuk menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi danannya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara

optimal. Semakin tinggi dana yang dialokasikan untuk belanja rutin berarti semakin kecil yang digunakan untuk penyediaan sarana/prasarana ekonomi masyarakat. Lebih jauh tentang rasio keserasian tersebut dapat dibagi menjadi dua yaitu:

1. Rasio Belanja Rutin Terhadap Terhadap APBD yang merupakan pembagian antara Target Belanja Rutin dengan Total APBD.
2. Rasio Belanja Pembangunan Terhadap APBD yang merupakan pembagian antara Total Belanja Pembangunan dengan Total APBD.

Seperti halnya di negara berkembang pada umumnya di Indonesia pun peranan pemerintah untuk memacu pelaksanaan pembangunan masih cukup besar. Demikian pula dengan Kota Surabaya, rasio belanja pembangunan masih relatif kecil bila dibandingkan dengan kebutuhan pembangunan di daerah. Dari rincian realisasi APBD tahun anggaran 2000 hingga 2002 Kota Surabaya dapat dilihat rasio belanja rutin terhadap APBD-nya berkisar 67%. Dengan kata lain 33% sisanya merupakan pengeluaran pembangunan yang seharusnya diperbesar untuk keperluan pembangunan atau pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Melalui pengeluaran rutin, pemerintah dapat menjalankan misinya dalam rangka menjaga kelancaran penyelenggaraan pemerintah, kegiatan operasional dan pemeliharaan asset negara, pemenuhan kewajiban pemerintah kepada pihak ketiga, perlindungan kepada masyarakat miskin dan kurang mampu, serta menjaga stabilitas perekonomian (Djunasien dan Hidayat, 1989).

DSCR (Debt Service Coverage Ratio)

Tidak tertutup kemungkinan dalam melaksanakan pembangunan daerah selain menggunakan pendapatan asli daerah, pemerintah daerah dapat menggunakan sumber dana lain. (Mengingat rasio DSCR di atas, dari data APBD Kota Surabaya tidak pernah melakukan pinjaman baik dari dalam maupun luar negeri, sehingga kewajiban yang berupa pengembalian bunga dan cicilan hutang otomatis jumlahnya tidak ada ($= 0$) dari data tersebut rasio DSCR untuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Surabaya dalam tiga periode terakhir tidak dapat dianalisis.

Rasio Pertumbuhan

Kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan pembangunan daerahnya yang telah dicapai dari 1 (satu) periode ke periode berikutnya dapat dilihat dari rasio pertumbuhan dari pos-pos yang dianggap penting. Rasio ini dapat digunakan untuk mengevaluasi sumber-sumber pendapatan potensial daerah yang perlu mendapat perhatian. Musgrave juga berpendapat bahwa dalam suatu proses pembangunan, persentase investasi swasta terhadap PDB akan semakin besar dan sebaliknya persentase investasi pemerintah terhadap PDB akan semakin kecil. Pada tingkat ekonomi lebih lanjut, Rostow mengatakan bahwa aktivitas pemerintah dalam pembangunan ekonomi beralih dari penyediaan prasarana kepada pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas sosial seperti program kesejahteraan hari tua dan pelayanan kesehatan masyarakat berikut:

Tabel 4. Perkembangan APBD Kota Surabaya (2000 - 2002)

No.	Keterangan	2000	2001	2002
1	PAD	131151,00	207.993,33	277.863,17
	Pertumbuhan PAD	-	58,59%	33,59%
2	Total Pendapatan	375.490,40	804.009,24	991.961,99
	Pertumbuhan Pendapatan	-	114,12%	23,38%
3	Belanja Rutin	255332,66	545.929,05	668.358,45
	Pertumbuhan Belanja Rutin	-	113,81%	22,43%
4	Belanja Pembangunan	125804,37	85.603,70	247.917,30
	Pertumbuhan Belanja. Pembangunan	-	-31,95%	189,61%

Sumber: - www.depkeu.go.id, diolah.

- Surabaya Dalam Angka (Berbagai periode)

Dari Tabel 4 di atas dapat dicermati khususnya untuk Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya dari periode tahun anggaran 2000 ke 2001 dan dari 2001 hingga 2002 telah terjadi peningkatan rata-rata sebesar 45%. Tentu saja pertumbuhan ini boleh dikatakan pesat meski tidak ada patokan khusus mengenai hal ini. Dapat dikatakan masyarakat dalam pembangunan Kota Surabaya sangat partisipatif. Sumber-sumber pendapatan yang berasal dari retribusi parkir, pajak hotel dan restoran, pajak reklame merupakan penyumbang terbesar (lebih dari 70% dari pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya) perlu mendapatkan perhatian pelayanannya dan perlu menjaga iklim usah yang baik sehingga diwaktu mendatang perolehan tersebut dapat lebih meningkat lagi.

Namun untuk total pendapatan APBD Kota Surabaya meskipun pertumbuhan tersebut positif namun dari 2001 ke 2002 tidak sebaik yang pernah dicapai tahun sebelumnya. Perlu diperhatikan pertumbuhan pada tahun 2000 ke 2001 mengalami pertumbuhan yang cukup pesat (114,12%) lebih disebabkan oleh adanya berlakunya Undang-undang No.22 dan No. 25 tentang pemerintah daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan

Daerah yang membutuhkan biaya peralihan status pemerintah pusat ke daerah. Selain itu dalam periode tersebut pemerintah pusat juga mengucurkan dana bantuan umum (*block grant*) untuk mendukung pelaksanaan UU tersebut ke daerah tingkat kota/kabupaten dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) maupun Dana Alokasi Khusus (DAK).

Demikian halnya dengan pertumbuhan belanja rutin mengalami hal serupa. Perlu dicermati untuk pertumbuhan belanja pembangunan dari tahun 2000 ke 2001 telah mengalami kemerosotan sebesar 31,95%. Hal ini sama artinya dengan pengeluaran untuk kebutuhan pembangunan maupun pelayanan kepada masyarakat justru mengalami penurunan, semestinya angka ini sebenarnya justru harus ditingkatkan.

Hukum Wagner menyatakan dalam suatu perekonomian, apabila pendapatan perkapita meningkat, secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat Menurut Wagner *dalam* Mangkoesubroto (1998) mengapa peranan pemerintah semakin besar, disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum, pendidikan, rekreasi kebudayaan dan sebagainya.

Kelemahan hukum Wagner adalah hukum tersebut tidak didasarkan pada suatu teori mengenai pelihan barang-barang publik. Wagner mendasarkan pandangannya dengan teori organisasi pemerintah (*organic theory of the state*), yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak, terlepas dari anggota masyarakat lainnya.

Namun demikian menurut Wagner ada lima hal yang menyebabkan pengeluaran pemerintah selalu meningkat yaitu: tuntutan peningkatan perlindungan keamanan dan pertahanan, kenaikan tingkat pendapatan masyarakat, urbanisasi yang mengiringi pertumbuhan ekonomi, perkembangan demografi dan ketidakefisienan birokrasi yang mengiringi perkembangan pemerintah (Dumairy, 1997)

Sementara itu Seotrisno (1982:339) mengartikan pengeluaran negara sebagai pengeluaran pemerintah dalam arti yang seluas-luasnya, dalam rangka memenuhi kebutuhan penyelenggaraan negara tergantung pada macam dan sifat dari pengeluaran pemerintah tersebut baik untuk kebutuhan harian atau rutin maupun untuk memenuhi pencapaian pembangunan.

Saragih (2003) menyatakan pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan. Sejalan dengan pendapat tersebut, Stine (1994) menyatakan penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik. Kedua pendapat ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja untuk berbagai kepentingan publik.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Berdasarkan uraian dan hasil analisis dalam tulisan ini dapat disajikan beberapa kesimpulan:

1. Analisis rasio keuangan merupakan salah satu alat yang dapat digunakan untuk menilai kinerja pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah yang penjabarannya yang terdapat dalam APBD.
2. Kemandirian khususnya dalam bidang keuangan Kota Surabaya dalam memenuhi kebutuhan dana untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan, pelayanan pada masyarakat ternyata masih memerlukan sumber-sumber pendapatan agar dapat dikatakan sebagai kota yang benar-benar otonom.
3. Sebagian besar pendapatan daerah Kota Surabaya masih diperuntukkan bagi pengeluaran rutin (75,46%), belanja pembangunan maupun untuk pelayanan kepada masyarakat hanya memperoleh bagian yang relatif kecil (14,54%). Ada kesan seolah-olah APBD hanya untuk membiayai gaji/honor, dan perjalanan dinas pegawai Kota Surabaya.
4. Meskipun rasio efisiensi cukup rendah dalam pemungutan PAD, namun rasio tersebut hendaknya dapat ditekan lagi demi penghematan pengeluaran biaya pemungutan sumber-sumber yang menyumbang.

Saran

1. Pemerintah Kota Surabaya agar selalu mengoptimalkan potensi-potensi yang ada terutama pendapatan asli daerah (PAD).

2. Meningkatkan kinerja seluruh perangkatnya agar dapat mencapai atau melebihi target atau anggaran yang telah ditetapkan dan mampu mempertahankan hasil yang telah dicapai dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

- BPS Provinsi Jawa Timur, Surabaya dalam angka (dalam berbagai Tahun).
- Cullis, John G. and Philip R, Jones. 1992. *Public Finance and Public Choice: Analytical Perspectives*. Singapore: Mc Graw – Hill Book Company.
- Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Surat Mendagri No. 900/1260/OTDA/ 2001, *Rincian Umum Dana Alokasi Umum T.A 2002*, Jakarta.
- Dumairy. 1997. *Perekonomian Indonesia*. Jakarta : Erlangga
- Departemen Keuangan. Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah data internet.
<http://www.djapk.depkeu.go.id/APBD/2006>.
- Departemen Keuangan. Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Data internet. [http : www.djapk.depkeu.go.id/APBD/2007](http://www.djapk.depkeu.go.id/APBD/2007)
- Halim, Abdul, 2001, *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, UPP AMP YKPN, Jogjakarta.
- Helfert, Erich. 2000. *Teknik analisa Keuangan*. Jakarta : Erlangga.
- Jandi, Ibnu.2014. Kajian atau Analisis Rasio Anggaran Pendapatan Daerah pada APBD 2014 di 34 Provinsi dalam Wilayah NKRI. Data internet. <http://ekonomi.kompasiana.com/moneter/2014/06/06/kajian-atau-analisis-rasio-anggaran-pendapatan-daerah-pada-apbd-2014-di-34-provinsi-dalam-wilayah-nkri-663933.htm>
- Djunasien dan Hidayat. 1989. *Ekonomi Indonesia: Masalah dan Prospek 1989/1990*. Jakarta: Universitas Indonesia
- Mardiasmo. 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andin
- Mangkoesoebroto, Guritno. 1998. *Ekonomi Publik*. Edisi 3. Yogyakarta: BPFE.
- Nazir, Mohammad. 2003. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Rosen, Harvey S. 1999. *Public Finance*. Singapore: Mc Graw-Hill Companies, Inc.
- Shah Anwar. 2007. *Local Budgeting*. Washington, DC: World Bank
- Sidik, Mahfud 2002. *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal: antara Teori dan Aplikasi di Indonesia*. Makalah Seminar Setahun Implimentasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia.
- Soetrisno, 1982. *Dasar-Dasar Ilmu Keuangan Negara*. Penerbitan Fakultas Ilmu Ekonomi UGM
- Suparmoko. 1999. *Keuangan Negara Dalam Teori Dan Praktek*, Edisi Kelima. Yogyakarta: BPFE.
- Suparmoko. 2003. *Keuangan Negara: Dalam Teori dan Praktek*. Yogyakarta: BPFE
- Slamet Munawir. 1995. *Analisa Laporan Keuangan*. Yogyakarta: Liberty.
- Simanjutak Robert. 2001. *Berbagai Isu Penerimaan Daerah di Era Desentralisasi*. Jakarta.Yayasan Indonesia Forum Kerjasama dengan fakultas Ekonomi UI.
- Stine, William F. 1994. *Is Local Government Revenue Response to Federal Aid Symetrical?*

- Evidence from Pennsylvania Country Government in an Era of Retrenchment. *National Tax Journal* **47** (4)
- Saragih, Juli Panglima. 2003. *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*. Penerbit Ghalia Indonesia. Jakarta.
- UU RI. 2004. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- UU RI. 2004. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- UU RI. 2000. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
- www.depkeu.go.id, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Berbagai Tahun)
- Widodo. 2001. *Analisa Rasio Keuangan pada APBD Boyolali, Manajemen Keuangan Daerah..* Yogyakarta: UPP YKPN.
- Yuliati. 2001. *Analisis Kemampuan Keuangan Daerah dalam menghadapi Otonomi Daerah, Manajemen Keuangan Daerah.* Yogyakarta: UPP YKPN.