

PERANAN PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN DAN INVESTASI DALAM PEMBANGUNAN DAERAH

A.A.B.Widanta

ABSTRACT

The finance system in local government during this time still face some constraint. For instance; the injustice felt by some local government with the distribution or allocation of center government fund accepted by province. The second is depending tendency of local government to center. Province of Bali which the contribution its income to the routine and development expenditure above 50 percent is still depend to aid center and abroad. Most of the local income is used as main resources of the routine expenditure.

Meanwhile, The region development in autonomy era is not only focus on economic growth, but also the distribution and increasing the quality of life. Poverty and unemployment are still become the problem which must be given high priority in region development. This article is aim to identify the condition of development in Province of Bali from macro aspec (finance system and investment), the problems of what still be faced, and also things of what paid attention in the effort to improving the quality of region development.

Keywords : government expenditure, investment

Salah satu tujuan pembangunan millennium (MDGs) adalah memberantas kemiskinan dan kelaparan. Masalah mendasar di negara sedang berkembang ini erat kaitannya dengan pengangguran dan permintaan tenaga kerja. Kebijakan fiskal dan moneter ditempuh pemerintah untuk mengatasi masalah klasik ekonomi ini. Kebijakan fiskal dilakukan dengan mempergunakan anggaran atau keuangan negara sebagai alatnya. Sebagai negara kesatuan, desentralisasi keuangan menjadi satu keharusan.

Indikator penting keberhasilan kemampuan keuangan daerah tercermin dalam kemampuan suatu daerah dalam menggali pendapatan asli daerah (PAD)nya untuk membiayai belanja rutin dan pembangunan di daerah tersebut. Dilain pihak sebagai daerah otonom yang tetap menjadi bagian dari negara kesatuan, daerah masih harus tetap melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan pemerintah pusat. Kewenangan untuk melaksanakan tugas tersebut tentu saja disertai dengan pembiayaan dan bantuan dari pusat. Selain itu, mengingat kondisi dan potensi masing-masing daerah otonomi yang berbeda-beda, pemerintah pusat juga memberikan dana perimbangan yang bertujuan untuk melakukan pemerataan dalam pembangunan. Hubungan keuangan pusat dan daerah inilah yang diwujudkan dalam bentuk perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Perimbangan keuangan pusat dan daerah selama ini, masih menghadapi beberapa kendala dalam pelaksanaannya. Antara lain adanya rasa ketidakadilan yang dimiliki beberapa daerah terkait dengan jumlah alokasi dana pusat yang diterima daerah. Kendala yang

lain adalah kecenderungan adanya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pusat. Antara lain terlihat dari peningkatan anggaran pemerintah pusat kepada daerah dari RP 334 milyar tahun 1969/1970 menjadi 11.634 milyar pada tahun 1980/1981 (meningkat 38% pertahun). Hal ini diakibatkan oleh peningkatan salah satu bentuk anggaran pusat kepada daerah yaitu Subsidi Daerah otonom (SDO) dan inpres masing-masing dari Rp 44 milyar menjadi Rp 976 milyar dan Rp 5 milyar menjadi Rp 712 milyar. Akan tetapi peningkatan bantuan pusat kepada daerah tersebut tidak diimbangi dengan kenaikan pendapatan asli daerah (PAD) terhadap pengeluaran daerahnya (Siahaan, 1996 : 15). Selama 10 tahun terakhir, pengeluaran pembangunan yang meliputi bantuan pembangunan desa, bantuan pembangunan kabupaten, Daerah Timur Indonesia (DTI), subsidi, dana reboisasi dan bantuan proyek meningkat 28,3% pertahun dari RP 12.251 milyar tahun 1988 menjadi Rp 46.938 milyar tahun 1998. Begitu pula dengan SDO yang meningkat dari tahun 1988 sebesar Rp 3038 milyar menjadi Rp 9873 milyar tahun 1998, atau meningkat 22,5% pertahun (Departemen keuangan, 1990-1998).

Peningkatan dana dari pemerintah pusat selama tujuh tahun terakhir juga mengalami kenaikan yang signifikan. Tahun 2000 transfer ke daerah hanya 8 persen, akan tetapi tahun 2001 bertambah hingga 24 persen. Tahun 2007 mencapai 33 persen. Dilihat dari nilai, pada tahun 2001 sebesar Rp 60 triliun. Tahun 2007 bahkan mencapai Rp 270 triliun (Kuntjoro-Jakti, 2008).

Akan tetapi peningkatan jumlah bantuan pusat ke daerah tidak disertai kemampuan mengalokasikan

dana lebih besar ke pembiayaan pembangunan. Provinsi Bali contohnya. Pada tahun 2000 Provinsi Bali kembali mengalami penurunan pembiayaan pembangunan. Padahal pusat sudah memberikan porsi terbesar dari anggaran pembangunan untuk dikelola daerah. Besarnya kesempatan yang diberikan kepada daerah untuk mengelola anggaran pembangunan dari pusat, ternyata justru diantisipasi dengan penurunan pembiayaan pembangunan yang bersumber dari APBD I di Provinsi Bali, sebagaimana yang tercermin dalam Rancangan Perubahan APBD Tingkat I tahun anggaran 1999/2000. Dari total anggaran yang direncanakan Rp 261,63 milyar, alokasi untuk pembiayaan pembangunan lebih rendah (37,89%) dibandingkan pembiayaan rutin (62,11%). Padahal pada rancangan tersebut, total anggaran meningkat 49,87% dari rencana semula (Korry, 1999 : 7).

Berkurangnya alokasi APBD I terhadap pembiayaan pembangunan di Bali, semakin menunjukkan adanya ketergantungan pembiayaan pembangunan terhadap APBN dan bantuan LN. Padahal seharusnya APBN dan bantuan LN idealnya hanya digunakan sebagai pelengkap dalam pembiayaan pembangunan di Bali.

Indikator lain untuk melihat tingkat ketergantungan keuangan daerah terhadap pusat adalah melalui kemandirian fiskal (fiscal independence), yang diartikan sebagai proporsi total pendapatan provinsi dan kabupaten yang diperoleh dari sumber-sumber di luar subsidi dari pemerintah (Booth, 1993 : 118). Namun jika dilihat secara keseluruhan di Indonesia, tampaknya semua daerah masih tergantung dari dana pusat.

Ketergantungan ini berakibat pada kinerja aparaturnya daerah yang mengalami hambatan dalam melakukan inovasi dalam program pembangunan. Padahal inovasi sangat diperlukan, terutama untuk meningkatkan investasi daerah dan berakumulasi pada tercapainya tujuan pembangunan yaitu pengentasan kemiskinan dan penurunan jumlah pengangguran. Tulisan ini mempergunakan analisis deskriptif yang bertujuan untuk mengidentifikasi masalah apa yang masih dihadapi pembangunan Provinsi Bali, serta apa yang perlu diperhatikan untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran.

Perimbangan keuangan pusat dan daerah

Soetrisno (1981 : 160), menjelaskan ada lima alasan perimbangan keuangan pusat dan daerah, antara lain; latar belakang social politis, alasan luasnya pemasaran barang dan jasa, alasan manfaat barang-barang kolektif, alasan yuridis teknis, alasan administrative pembiayaan dan kestabilan.

Menurut penjelasan UU Nomor 25 tahun 1999, dasar dari perimbangan keuangan pusat dan daerah

adalah tiga fungsi pemerintahan suatu Negara, yaitu fungsi alokasi (sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat), fungsi distribusi (meliputi pendapatan dan kekayaan, pemerataan pembangunan) dan fungsi stabilisasi meliputi pertahanan keamanan, ekonomi dan moneter. Diantara ketiga fungsi itu, fungsi distribusi lebih efektif jika dilakukan pemerintah daerah, mengingat daerah pada umumnya lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan masyarakat.

Selama ini transfer pemerintah pusat ke daerah berdasarkan kepada pertimbangan-pertimbangan umum. Sebelum tahun 1970-1972 alokasi bantuan pusat didasarkan kepada pertimbangan jumlah penduduk, potensi daerah, luas wilayah, panjang jalan. Karena pertimbangan kesulitan metode yang digunakan dan ketidakpastian penerimaan yang diperoleh Negara, maka alokasi bantuan pusat digantikan dengan UU 5/1974.

Kebijakan Fiskal

Suparmoko (1987 : 49) menyebutkan anggaran (budget) adalah suatu daftar atau pernyataan yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu. Yang bertugas untuk mempersiapkan APBN adalah lembaga eksekutif yang diajukan kepada lembaga legislatif untuk dibahas dan diberikan persetujuan sehingga berbentuk undang-undang (pasal 23 ayat 1 UUD 1945), yang memiliki kekuatan hukum untuk dilaksanakan.

Intinya suatu anggaran harus mencerminkan politik pengeluaran pemerintah yang rasional baik secara kuantitatif maupun kualitatif, sehingga akan terlihat adanya pertanggungjawaban pemungutan pajak oleh pemerintah untuk memperlancar proses pembangunan ekonomi, adanya hubungan yang erat antara fasilitas penggunaan dana dan penarikannya, serta adanya pola pengeluaran pemerintah. Hal inilah yang selanjutnya dipakai sebagai pertimbangan di dalam menentukan pola penerimaan pemerintah, yang akhirnya menentukan pula tingkat distribusi penghasilan dalam perekonomian. Selain itu anggaran juga dapat digunakan sebagai alat untuk mempengaruhi kecepatan peningkatan pendapatan nasional. Anggaran yang dipergunakan baik defisit, surplus maupun berimbang dipergunakan sesuai dengan kondisi perekonomian pada saat anggaran tersebut disusun. Jadi secara langsung anggaran dapat dipergunakan juga sebagai alat politik fiskal.

Bagi perekonomian Indonesia, politik anggaran nampaknya telah diyakini sebagai salah satu alat yang dapat dipergunakan untuk mempengaruhi struktur perekonomian negara, karena sangat berpengaruh terhadap kegiatan pembangunan yang dilaksanakan.

Kegiatan pembangunan itu sendiri akan sangat ditentukan oleh tujuan akhir yang ingin dicapai oleh upaya pembangunan serta dana yang tersedia dalam perekonomian, baik yang bersumber dari individu / swasta maupun pemerintah. Alokasi dana pemerintah tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang secara langsung bertindak sebagai alat pengatur urutan prioritas pembangunan dengan mempertimbangkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh usaha pembangunan tersebut.

Dilihat dari polanya, APBN terdiri dari anggaran rutin dan anggaran pembangunan, dimana masing-masing anggaran tersebut terdiri dari penerimaan dan pengeluaran. Anggaran penerimaan rutin atau anggaran penerimaan dalam negeri dikurangi pengeluaran rutin membentuk tabungan pemerintah yang dialokasikan ke dalam dana pembangunan bersama-sama dengan penerimaan pembangunan yang berupa bantuan luar negeri.

Penerimaan pemerintah dapat diartikan sebagai penerimaan pemerintah dalam arti yang seluas-luasnya yaitu meliputi penerimaan pajak, penerimaan yang diperoleh dari hasil penjualan barang dan jasa yang dimiliki dan dihasilkan oleh pemerintah, pinjaman pemerintah, mencetak uang, dan sebagainya (Suparmoko, 1987 : 93). Pada intinya sumber-sumber penerimaan pemerintah terdiri dari:

- a. Pajak; yang dimaksud dengan pajak adalah suatu pungutan yang merupakan hak prerogatif pemerintah, dimana pungutan tersebut didasarkan pada undang-undang, pemungutannya dapat dipaksakan kepada subyek pajak untuk mana tidak ada balas jasa yang langsung dapat ditunjukkan penggunaannya (Guritno, 1997 : 181)
- b. Retribusi; yang dimaksud dengan retribusi adalah pembayaran dari rakyat kepada pemerintah dimana terdapat adanya hubungan balas jasa yang langsung dapat diterima dengan adanya pembayaran retribusi tersebut (Suparmoko, 1987 : 94)
- c. Denda-denda dan perampasan yang dijalankan oleh pemerintah.
- d. Sumbangan masyarakat untuk jasa-jasa yang diberikan oleh pemerintah seperti pembayaran biaya-biaya perijinan (lisensi).
- e. Pencetakan uang kertas; kewenangan pemerintah melalui bank sentralnya ini sering disebut sebagai pajak tidak kentara karena kebijakan pemerintah ini dapat menimbulkan inflasi. Konsumen dengan jumlah uang yang sama hanya dapat memperoleh barang-barang dan jasa yang semakin sedikit jumlahnya berhubung dengan turunnya nilai uang.
- f. Hasil dari undian negara; dengan undian negara, pemerintah akan mendapatkan dana yaitu perbedaan antara jumlah penerimaan dari lembaran surat undian

yang dapat dijual dengan semua pengeluarannya.

- g. Pinjaman; pinjaman ini dapat berasal dari luar negeri maupun dari dalam negeri.
- h. Hadiah; sumber dana jenis ini dapat terjadi seperti pemerintah pusat memberikan hadiah kepada pemerintah daerah atau dari swasta kepada pemerintah dan dapat pula terjadi dari pemerintah suatu negara kepada pemerintah negara lain.

Diantara sumber-sumber penerimaan pemerintah, pajak merupakan sumber penerimaan negara yang paling utama. Selain sebagai sumber penerimaan negara yang paling utama (fungsi budget), pajak juga memiliki fungsi lain yaitu sebagai alat untuk mengatur dan mengawasi kegiatan-kegiatan swasta dalam perekonomian (fungsi pengatur), dan sebagai alat anggaran (budget) pajak berfungsi sebagai alat untuk mengumpulkan dana guna membiayai kegiatan-kegiatan pemerintah, terutama kegiatan rutin.

Masalah penerimaan pemerintah dari sektor non pajak kurang mendapat perhatian karena asal usul dan pertanggungjawabannya sudah jelas. Ini berbeda dengan penerimaan negara pajak, selalu mendapat perhatian yang besar, oleh karena dari sektor pajak ini timbul dua hal yang sebenarnya merupakan akibat dari adanya aktivitas pemerintah yaitu wajib pajak dan siapakah yang pada akhirnya menderita beban pajak.

Teori yang menganalisis pihak yang menderita beban pajak disebut teori insidens pajak (incidence theory). Pada umumnya ada tiga konsep beban pajak, yaitu; insidens pajak absolut, insidens pajak anggaran berimbang (balanced budget incidence) dan insidens pajak diferensial (differential incidence).

- a. Insiden Pajak Absolut ; analisis ini hanya melihat pengaruh suatu jenis pajak (misalnya pajak pendapatan) terhadap distribusi pendapatan masyarakat tanpa melihat efek distributif jenis-jenis pajak lainnya atau efek distributif dari suatu program pemerintah (pengeluaran pemerintah).
- b. Insiden Pajak Diferensial ; yang dianalisis adalah pengaruh distribusi pendapatan dari suatu jenis pajak apabila digantikan dengan jenis pajak lain untuk membiayai aktivitas pemerintah dalam jumlah yang sama. Dengan kata lain insiden pajak diferensial menganalisis sebagai alternatif pembiayaan dengan pajak akan suatu program pemerintah. Oleh sebab itu insiden pajak diferensial memerlukan suatu jenis pajak sebagai dasar perbandingan yang biasanya adalah pajak pendapatan dengan tarif yang proporsional.
- c. Insiden Pajak Anggaran Berimbang ; yang dimaksud dengan insiden pajak anggaran berimbang adalah pengaruh distributif suatu pajak terhadap pengeluaran pemerintah yang dibiayai dari penerimaan-penerimaan pajak dalam jumlah yang sama . insiden

pajak anggaran berimbang menunjukkan bagaimana biaya suatu program pemerintah didistribusikan diantara para anggota masyarakat.

PENGELUARAN PEMERINTAH

Mangkoesebroto (1997 : 169) menegaskan bahwa pengeluaran pemerintah mencerminkan pemerintah. Apabila pemerintah telah menetapkan suatu kebijakan untuk membeli barang dan jasa, pengeluaran pemerintah mencerminkan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Teori pengeluaran pemerintah dapat digolongkan menjadi dua bagian, yaitu teori pengeluaran makro dan mikro. Teori makro mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah dapat dikelompokkan menjadi tiga bagian yaitu; model pembangunan tentang perkembangan pengeluaran pemerintah, Hukum Wagner mengenai perkembangan aktivitas pemerintah dan Teori Peacock & Wiseman (Mangkoesebroto, 1988: 129). Teori perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahap-tahap pembangunan ekonomi yang dibedakan menjadi tahap awal, menengah dan lanjut. Musgrave berpendapat bahwa dalam suatu proses pembangunan, investasi swasta dalam persentase terhadap Gross National Product (GNP) semakin besar dan persentase pemerintah semakin kecil. Pada tingkat yang lebih lanjut, Rostow mengatakan bahwa pembangunan ekonomi, aktivitas pemerintah beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran untuk aktivitas sosial seperti halnya program kesejahteraan hari tua, pelayanan kesehatan masyarakat dan sebagainya. Lain halnya dengan hukum Wagner yang justru mengemukakan bahwa dalam suatu perekonomian, apabila pendapatan perkapita meningkat, secara relatif pengeluaran pemerintah pun meningkat.

Peacock dan Wiseman mengemukakan teori yang didasarkan pada pandangan bahwa pemerintah senantiasa berusaha untuk memperbesar pengeluaran sedangkan masyarakat tidak suka membayar pajak yang semakin besar tersebut. Masyarakat mempunyai suatu toleransi pajak, yaitu suatu tingkat dimana masyarakat dapat memahami besarnya pungutan pajak yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk membiayai aktivitas pemerintah. Jadi masyarakat menyadari bahwa pemerintah membutuhkan dana untuk membiayai aktivitas pemerintah sehingga mereka mempunyai suatu tingkat kesediaan masyarakat untuk membayar pajak. Inti dari teori Peacock dan Wiseman adalah sebagai berikut; perkembangan ekonomi menyebabkan pemungutan pajak yang semakin meningkat walaupun tarif pajak tidak berubah, dan meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat. Oleh karena itu dalam keadaan

normal, meningkatnya GNP menyebabkan penerimaan pemerintah yang semakin besar, begitu juga dengan pengeluaran pemerintah.

Apabila keadaan normal tersebut terganggu, misalnya karena adanya perang, maka pemerintah harus memperbesar pengeluarannya untuk membiayai perang. Oleh sebab itu penerimaan pemerintah dari pajak juga meningkat, dan pemerintah meningkatkan penerimaannya tersebut dengan cara menaikkan tarif pajak sehingga dana swasta untuk investasi dan konsumsi menjadi berkurang. Keadaan tersebut disebut efek pengalihan (*displacement effect*). Efek pengalihan ini adalah adanya suatu gangguan sosial yang menyebabkan aktivitas swasta dialihkan pada aktivitas pemerintah. Selain itu banyaknya aktivitas pemerintah yang baru kelihatan setelah terjadinya perang disebut dengan efek inspeksi (*inspection effect*).

Adanya gangguan sosial juga akan menyebabkan terjadinya konsentrasi kegiatan ke tangan pemerintah yang sebelumnya dilaksanakan oleh swasta (*concentration effect*). Adanya ketiga efek menyebabkan bertambahnya aktivitas pemerintah sehingga setelah perang selesai tingkat pajak tidak turun kembali pada tingkat sebelum terjadinya perang.

Hipotesis yang dikemukakan oleh Peacock dan Wiseman mendapat kritikan dari Bird yang menyatakan bahwa selama terjadinya gangguan sosial memang terjadi pengalihan aktivitas pemerintah dari pengeluaran sebelum gangguan ke aktivitas yang berhubungan dengan gangguan tersebut. Hal ini menyebabkan kenaikan pengeluaran pemerintah dalam persentasinya terhadap GNP. Akan tetapi setelah terjadinya gangguan persentase pengeluaran pemerintah terhadap GNP perlahan-lahan akan menurun kembali pada tingkat sebelum terjadinya gangguan. Jadi menurut Bird, efek pengalihan hanya gejala dalam jangka pendek dan tidak terjadi dalam jangka panjang.

Tujuan dari teori mikro mengenai pengeluaran pemerintah adalah untuk menganalisis faktor-faktor yang menimbulkan permintaan akan barang pemerintah (barang yang disediakan oleh pemerintah) dan menganalisis pengaruh faktor-faktor tersebut atas tersedianya barang pemerintah. Interaksi antara permintaan dan penawaran untuk barang pemerintah menentukan jumlah barang pemerintah yang akan disediakan melalui anggaran belanja, dan ini akan menimbulkan permintaan akan barang lain. Jadi perkembangan pengeluaran pemerintah dapat dijelaskan dengan beberapa faktor yaitu; perubahan permintaan akan barang publik, perubahan dari aktivitas pemerintah dalam menghasilkan barang publik, dan juga perubahan dari kombinasi faktor produksi yang digunakan dalam proses produksi, perubahan kualitas barang publik dan perubahan harga faktor-faktor produksi.

Soeparmoko (1987 ; 47) mengklasifikasikan pengeluaran pemerintah menjadi lima jenis yaitu;

- a. pengeluaran yang self liquidating sebagian atau seluruhnya, artinya pengeluaran pemerintah mendapatkan pembayaran kembali dari masyarakat yang menerima jasa atau barang bersangkutan. Misalnya pengeluaran untuk jasa perusahaan.
- b. Pengeluaran yang reproduktif, artinya mewujudkan keuntungan-keuntungan ekonomis bagi masyarakat, yang berpengaruh positif terhadap penerimaan pemerintah. Misalnya pengeluaran untuk pendidikan dan kesehatan.
- c. Pengeluaran yang tidak self liquidating maupun yang tidak reproduktif, yaitu pengeluaran yang langsung menambah kegembiraan dan kesejahteraan masyarakat. Misalnya obyek pariwisata.
- d. Pengeluaran yang secara langsung tidak produktif dan merupakan pemborosan misalnya untuk pembiayaan pertahanan/perang meskipun saat pengeluaran terjadi penghasilan perorangnya akan naik.
- e. Pengeluaran yang merupakan penghematan di masa yang akan datang. Misalnya pengeluaran untuk anak yatim piatu. Jika hal ini tidak dijalankan sekarang kebutuhan pemeliharaan tersebut akan menjadi lebih besar di masa yang akan datang.

Sedangkan Soetrisno (1981 ; 339) menjelaskan klasifikasi pengeluaran pemerintah yang digunakan baik pemerintah pusat maupun daerah terdiri dari dua pengeluaran:

- a. Pengeluaran / Belanja Rutin adalah belanja untuk pemeliharaan atau penyelenggaraan pemerintah sehari-hari. Pengeluaran rutin ini merupakan perkembangan istilah yang bersumber pada ICW (Indische Comptabiliteit-Wet Staatsblad 1923 nomor 448) belanja rutin ini terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan dan belanja perjalanan.
- b. Belanja pembanguana adalah pengeluaran untuk pembangunan baik pembangunan fisik seperti jalan, jembatan, gedung, maupun pembangunan non fisik spiritual termasuk penataran, training.

Pinjaman pemerintah (bantuan luar negeri) pada prinsipnya digunakan untuk menutup kekurangan dana. Di Indonesia bantuan resmi yang diterima pemerintah dan dikategorikan sebagai penerimaan pembangunan dalam APBN disebut Official Development Assistance (ODA). ODA memiliki perbedaan dengan penanaman modal asing, pinjaman jangka pendek dan kredit ekspor.

Peranan Pemerintah Pusat Dalam Pembangunan Daerah

Gunar Myrdal (Sukirno, 1985 : 14) mengemukakan bahwa apabila pemerintah tidak secara aktif campur tangan dalam kegiatan ekonomi, yang berarti bahwa perekonomian tersebut diatur oleh mekanisme pasar, maka tingkat pembangunan yang berbeda diantara berbagai daerah akan memberikan akibat yang buruk bagi corak pembangunan selanjutnya. Dalam menguraikan argumentasinya, Myrdal juga mengemukakan sebab-sebab dari kurang mampunya daerah miskin berkembang secepat seperti daerah yang lebih kaya, yang salah satunya adalah adanya pengaliran modal dan tenaga kerja dari daerah miskin ke daerah kaya. Selain itu Myrdal juga menjelaskan mengenai adanya efek menyebar dan efek kembali yang terjadi antara daerah kaya dan miskin. Meskipun demikian keadaan diatas tidak akan berlangsung secara terus menerus, akan ada saatnya dimana jurang perbedaan kesejahteraan antara daerah miskin dan kaya akan berkurang. Berkurangnya jurang kesejahteraan anatar kedua daerah tersebut disebabkan antara lain oleh faktor-faktor:

- a. External diseconomies, yaitu faktor-faktor yang menyebabkan bertambah lama pembangunan akan memakan biaya-biaya yang lebih besar walaupun tujuan yang ingin dicapai sama.
- b. Tingkat gaji, upah dan pembayaran lainnya kepada faktor produksi akan menjadi lebih mahal dan menaikkan ongkos produksi di daerah kaya. Keadaan ini memungkinkan daerah miskin untuk berkembang dengan lebih cepat karena daerah itu menjadi lebih menarik sebagai tempat untuk mengadakan penanaman modal.
- c. Perkembangan di daerah kaya akan menyebabkan pada beberapa masa kemudian alat-alat produksinya menjadi lebih tua dan tingkat teknologinya akan lebih rendah dari yang dapat dikembangkan di daerah lain yang baru berkembang.

Hirschman (Sukirno, 1985 ; 15) mengemukakan pendapat yang sama mengenai corak pembangunan daerah tanpa campur tangan dari pemerintah. Menurut pendapatnya pembangunan ekonomi dipandang secara geografis keadaanya tidak seimbang, yaitu tidak merata ke semua daerah. Pada permulaannya perkembangan ekonomi akan terpusat di beberapa daerah sedangkan daerah lain akan tetap dalam keadaan terbelakang. Oleh sebab itu perlu diadakan usaha untuk membangun daerah miskin dan terbelakang yang bertujuan untuk menaikkan tingkat pendapatan dan kesempatan kerja di daerah tersebut, merombak struktur ekonominya sehingga akan menjadi kukuh dan dapat berkembang lebih pesat dimasa yang akan datang, serta untuk mengurangi arus perpindahan penduduk dari daerah tersebut ke daerah lainnya yang lebih kaya.

Untuk mencapai tujuan tersebut maka dilakukan berbagai kebijakan, yang dapat dibagi menjadi dua golongan. Pertama, kebijakan tersebut dapat berbentuk berbagai macam peraturan yang bertujuan untuk melajukan perkembangan kegiatan ekonomi di daerah yang lebih miskin atau yang belum berkembang. Peraturan-peraturan tersebut dapat berupa, melarang perkembangan dan perluasan daerah industri tertentu di daerah yang lebih maju, memberikan bantuan keuangan kepada usaha-usaha yang ditumbuhkan di daerah yang lebih miskin, dan memberikan perlindungan dan keringanan fiskal kepada usaha-usaha yang didirikan di daerah tersebut.

Kebijaksanaan golongan kedua adalah memperbaiki keadaan sarana ekonomi dan sosial di daerah yang pembangunannya sedang digalakan dengan maksud agar daerah tersebut menjadi lebih menarik bagi para penanam modal. Sarana ekonomi yang pada umumnya mendapat prioritas adalah perbaikan jaringan jalan-jalan, memperbaiki keadaan pelabuhan, meningkatkan fasilitas air minum dan tenaga listrik dan adakalanya juga mendirikan kawasan perindustrian (*industrial state*). Sedangkan sarana sosial yang sering mendapat prioritas adalah perbaikan pendidikan masyarakat, perbaikan faktor-faktor yang bersifat institusional seperti perbaikan di dalam administrasi pemerintahan, dan menciptakan perubahan-perubahan di dalam struktur sosial masyarakat.

Para ahli negara maju mengkritik peran pemerintah pusat dalam pembangunan daerah, karena adanya mekanisme pasar. Kritik yang lain adalah campur tangan pemerintah akan mempengaruhi efisiensi dari corak kegiatan ekonomi apabila ditinjau secara ruang atau wilayah, karena berbagai untuk membangun daerah yang terbelakang akan mengorbankan potensi pembangunan yang lebih baik yang banyak terdapat di daerah yang lebih kaya, dan merupakan penghamburan dana pembangunan karena di daerah tersebut prasarana ekonomi dan sosialnya, serta SDM yang mahir sudah tersedia. Menurut pendapat pengkritik tersebut, kebijakan yang lebih tepat dilaksanakan adalah mendorong pembangunan di sektor dan daerah yang mempunyai potensi pembangunan yang tinggi dan mendorong perpindahan modal serta tenaga kerja ke daerah-daerah yang mengalami perkembangan pesat.

Akan tetapi masih banyak yang lebih setuju pada pendapat Myrdal dan Hirschman, dengan alasan bahwa langkah tersebut diperlukan untuk menghemat pengeluaran pemerintah untuk pembangunan daerah dimasa yang akan datang. Berbagai bantuan untuk membangun daerah yang terbelakang akan menciptakan lebih banyak daerah dimana investasi dapat dilaksanakan dengan efisien. Pesatnya pembangunan di daerah yang kaya akan menyebabkan pertambahan yang lebih

pesat lagi di dalam pengeluaran pemerintah untuk menyediakan prasarana sosial dan ekonomi untuk penduduk di daerah maju.

Diantara dua jenis pengeluaran pemerintah (rutin dan pembangunan), yang paling memberikan pengaruh yang paling nyata dalam pembangunan daerah terutama berasal dari pengeluaran pembangunan, karena pengeluaran pembangunan akan memperbesar jumlah prasarana yang tersedia di suatu daerah dan sebagai akibatnya daerah tersebut akan menjadi lebih menarik sebagai tempat untuk mengadakan penanaman modal. Masalah penting yang perlu dipecahkan dalam memaksimalkan peranan pengembangan prasarana terhadap usaha pembangunan ekonomi secara keseluruhan dan terutama terhadap pembangunan daerah adalah menentukan corak dasar dari alokasi dana pembangunan pemerintah ke berbagai daerah.

Di negara sedang berkembang, alokasi dana pembangunan daerah lebih menekankan pada pembangunan prasarana di daerah yang lebih miskin merupakan langkah yang kurang bijaksana. Beberapa alasan pendukung yang dikemukakan yaitu:

- a. Kemiskinan yang masih ada secara meluas di negara sedang berkembang menyebabkan negara tersebut harus menekankan terutama pada tujuan pembangunan yang berbeda, yaitu meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi walaupun hal ini tidaklah berarti bahwa tujuan sosial politik harus diabaikan.
- b. Daerah miskin dan yang memerlukan bantuan pemerintah pusat dalam membangunnya merupakan bagian yang terbesar dari masyarakat dan daerah di negara yang sedang berkembang, oleh karena itu memerlukan dana yang sangat besar jumlahnya.
- c. Kekurangan dana yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk pembangunan dan kekurangan tenaga ahli, menyebabkan faktor-faktor produksi harus digunakan secara efisien.
- d. Terbatasnya pasar menyebabkan industri-industri yang tidak dapat mencapai efisiensi yang tinggi apabila mereka didirikan di daerah-daerah miskin yang keadaannya jauh dari sempurna, walaupun usaha perbaikan telah dijalankan.

Oleh karena itu perlu dibedakan dana pembangunan yang diperuntukan bagi pembangunan daerah menjadi dua bagian, yaitu dana pembangunan daerah yang alokasinya ditentukan oleh kriteria yang bersifat sosial dan politik, serta dana pembangunan daerah yang alokasinya ditentukan oleh kriteria didasarkan pada efisiensi ekonomis. Faktor penting yang dapat digunakan dalam menentukan alokasi dana pembangunan ke berbagai daerah berdasarkan kriteria yang bersifat sosial politik antara lain; jumlah penduduk di masing-masing daerah, peranan masing-

masing daerah mengumpulkan pajak untuk pemerintah pusat, sumbangan daerah dalam keseluruhan nilai ekspor negara tersebut, tingkat pendapatan perkapita masing-masing daerah, dan luas daerah. Sedangkan pengalokasian dana pembangunan daerah berdasarkan efisiensi ekonomis, adalah alokasi dana pembangunan harus dipusatkan di daerah yang mempunyai potensi paling baik dan efisien.

Pembiayaan Pembangunan, Investasi, dan peranannya dalam Pembangunan Provinsi Bali

Struktur ekonomi Bali Tahun 2006 nampaknya masih didominasi tiga sektor yaitu; sektor perdagangan hotel dan restoran, pertanian, dan jasa-jasa. Kondisi ini terlihat pada kontribusi tiga sektor tersebut dalam PDRB Provinsi Bali yang lebih dominan dibandingkan sektor lain. Tahun 2006, kontribusi sektor perdagangan, hotel dan restoran mencapai 30,79 persen. Sementara sektor pertanian, Peternakan, Kehutanan, Perikanan menyumbang sekitar 21,54 persen, dan jasa-jasa sebesar 14,22 persen, sebagaimana terlihat pada tabel 1.

Tabel 1. Distribusi Persentase Pdrb Provinsi Bali Atas Dasar Harga Konstan Menurut Lapangan Usaha 2002-2006

NO	LAPANGAN USAHA	TAHUN				
		2002	2003	2004	2005	2006
1	Pertanian, Peternakan, Kehutanan, Perikanan	21,95	21,66	20,74	20,29	21,54
2	Pertambangan dan Penggalian	0,65	0,68	0,68	0,66	0,62
3	Industri Pengolahan	9,21	9,11	9,00	8,69	9,46
4	Listrik, gas dan air bersih	1,53	1,57	1,80	1,85	1,49
5	Bangunan	4,06	4,02	3,91	4,03	3,86
6	Perdagangan, hotel dan restoran	28,58	28,43	29,16	29,37	30,79
7	Pengangkutan dan komunikasi	11,07	11,20	11,30	11,85	10,47
8	Keuangan, persewaan dan jasa perusahaan	6,83	6,59	6,79	7,07	7,54
9	Jasa-jasa	16,13	16,75	16,61	16,19	14,22
	Produk Domestik Regional Bruto	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber : Bappeda Provinsi Bali (2007: I-3)

Akan tetapi jika dilihat dari laju pertumbuhan lima tahun terakhir, sektor pertanian, peternakan, kehutanan dan perikanan hanya mencapai 4,16 persen, lebih rendah dibandingkan rata-rata laju pertumbuhan PDRB Provinsi Bali yang mencapai 4,27 persen. Sektor jasa-jasa mengalami laju pertumbuhan yang cukup tinggi yaitu mencapai 5,25 persen. Pertumbuhan sektor yang paling tinggi selama periode 2002-2006 adalah sektor listrik, gas dan air bersih yang mencapai rata-rata laju pertumbuhan tertinggi yaitu sebesar 8,30%. Kenaikan sektor ini dipicu kenaikan pertumbuhan tahun 2002 yaitu sebesar 12,83%.

Pertumbuhan PDRB Provinsi Bali tidak terlepas dari kontribusi pemerintah pusat dalam pembiayaan pembangunan. Data terakhir menunjukkan masih tingginya peranan pemerintah pusat dalam pembiayaan pembangunan, jika dibandingkan dengan kemampuan keuangan daerah. Kondisi ini terlihat dalam tabel 2.

Tabel 2. Jumlah Anggaran Pembangunan Menurut Sumber Dana, 2003-2007 (Jutaan Rupiah)

NO	LAPANGAN USAHA	TAHUN				
		2002	2003	2004	2005	2006
1	Pertanian, Peternakan, Kehutanan, Perikanan	21,95	21,66	20,74	20,29	21,54
2	Pertambangan dan Penggalian	0,65	0,68	0,68	0,66	0,62
3	Industri Pengolahan	9,21	9,11	9,00	8,69	9,46
4	Listrik, gas dan air bersih	1,53	1,57	1,80	1,85	1,49
5	Bangunan	4,06	4,02	3,91	4,03	3,86
6	Perdagangan, hotel dan restoran	28,58	28,43	29,16	29,37	30,79
7	Pengangkutan dan komunikasi	11,07	11,20	11,30	11,85	10,47
8	Keuangan, persewaan dan jasa perusahaan	6,83	6,59	6,79	7,07	7,54
9	Jasa-jasa	16,13	16,75	16,61	16,19	14,22
	Produk Domestik Regional Bruto	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber : Bappeda Provinsi Bali (2007 : I-11)

Ket : () = BLN

Ketergantungan ini juga tidak disertai peningkatan sumber penerimaan daerah seperti bagian laba BUMD, misalnya. Sumber ini justru mengalami penurunan kontribusi dalam satu tahun terakhir, dari 3,55 persen tahun 2006 menjadi 3,43 persen pada tahun 2007. Padahal jika disertai perbaikan kinerja, tentu akan memberikan kontribusi yang lebih besar, sebagaimana tercantum dalam tabel 3.

Tabel 3. Realisasi PAD Menurut Sumber Penerimaan (%)

No	Sumber Penerimaan	2003	2004	2005	2006	2007
1	Pajak Daerah	53,29	63,10	65,48	55,48	53,80
2	Retribusi Daerah	0,76	0,81	0,96	1,02	1,12
3	Bagian Laba BUMD	2,90	2,65	3,48	3,55	3,43
4	Lain-lain PAD yang Sah	-	2,84	3,41	3,33	2,65
5	Dana Perimbangan Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak	37,63	29,38	25,80	36,63	38,40
6	Penerimaan Lain-lain	5,42	1,23	0,87	-	0,60
	Jumlah	100	100	100	100	100

Sumber : Bappeda Provinsi Bali (2007 : I-36)

Struktur PAD masih mengandalkan potensi pajak daerah dan dana perimbangan bagi hasil pajak/ bagi hasil bukan pajak. Bahkan pada tahun 2005, kontribusi pajak daerah mencapai 65,48 persen.

Perlu dicatat dengan segala kekurangan tersebut, perekonomian Provinsi Bali mengalami keberhasilan yang cukup berarti. Keberhasilan pembangunan ekonomi tahun 2007 ini berdampak pada penurunan persentase penduduk miskin yang mencapai 6,63 persen lebih rendah jika dibandingkan tahun 2006

yang mencapai 7,08 persen. Keberhasilan lain juga ditunjukkan dengan berkurangnya angka pengangguran terbuka dari 6,04 persen tahun 2006 menjadi 3,77 persen pada tahun 2007. Akan tetapi data dari Dinas Tenaga Kerja Provinsi Bali mencatat bahwa terdapat sisa pencari kerja yang belum ditempatkan sampai dengan akhir tahun 2007 mencapai 33.668 orang. Jumlah yang cukup besar untuk diperhatikan. Mengingat pengangguran tidak hanya berpotensi menimbulkan kemiskinan, namun juga masalah sosial lainnya.

Kondisi keuangan daerah yang masih tergantung pada bantuan pusat, menuntut adanya satu inovasi dalam bidang lain, yaitu penanaman modal sebagai penggerak laju pertumbuhan yang langsung berdampak pada penyerapan tenaga kerja. Kondisi investasi daerah di Provinsi Bali, tercermin dalam tabel 4.

Tabel 4. Rencana Penanaman Modal Berdasarkan Surat Persetujuan Investasi Provinsi Bali

Tahun	PMDN		PMA		Jumlah	
	Proyek (Buah)	Nilai (Rp 000,-)	Proyek (Buah)	Nilai (Rp 000,-)	Proyek (Buah)	Nilai (Rp 000,-)
2003	5 + (7) + (6)	436,013,564	57 + (36) + (32)	1,424,546,686	143	1,860,560,250
2004	9 + (1)	303,369,460	97 + (43)	4,527,004,508	150	4,830,373,968
2005	6 + (2)	2,853,128,007	143 + (24)	10,489,095,089	175	13,342,223,096
2006	5 + (3)	8,529,625,000	128 + (45)	1,997,515,829	181	10,527,140,829
2007	6	665,876,749	157 + (7)	5,504,112,195	170	6,169,988,944

Sumber : BKPM Provinsi Bali

Ket. : () = Perluasan, Perubahan, Alih Status

Tabel 4 menunjukkan adanya penurunan jumlah dan nilai PMA di Provinsi Bali. Hal ini menjadi catatan tersendiri bagi peningkatan peran investasi dalam pembangunan ekonomi di Provinsi Bali.

Saran

Meminjam strategi yang dijalankan pemda lain, perlu dilakukan kebijakan pembangunan yang fokus. Mengingat, kebijakan pembangunan yang fokus akan memudahkan investasi masuk, karena investor mempunyai gambaran yang jelas akan membuka usaha apa di daerah tujuan investasi.

Ada tiga hal pokok yang selalu menjadi pertimbangan pengusaha dalam melakukan investasi, antara lain :

1. Keadaan Politik dan Keamanan yang stabil dan memberikan kepastian untuk berusaha.
2. Birokrasi yang luwes dan proaktif, sehingga bisa melayani keinginan pengusaha tetapi tetap dalam koridor hukum dan peraturan yang berlaku.
3. Mampu memberikan iklim yang kondusif untuk berusaha, yang dicari oleh pengusaha adalah keuntungan, pengusaha adalah bukan badan sosial.

Memperhatikan alur pikir pengusaha, maka pemerintah daerah harus mengimbangnya dengan

cara berfikir entrepreneurial. Salah satu cirinya adalah (a) mampu mengurai masalah yang kompleks menjadi sederhana dan mudah dipahami; (b) mampu meningkatkan rasa percaya diri orang lain atau bawahan ketika berhadapan dengan situasi yang kompleks.

Akan tetapi bagi Provinsi Bali yang memiliki keunikan budaya, perlu memperhatikan juga kearifan lokal masyarakat yang berimbas pada pelestarian lingkungan. Beberapa kasus pembangunan villa menunjukkan rumitnya birokrasi pemda, jangan sampai terulang lagi. Kebijakan yang menjadi jiwa pembangunan Bali seperti falsafah Tri Hita Karana, kawasan suci, hendaknya dipatuhi semua pemda kabupaten/kota. Mengingat yang paling penting dari keberhasilan pembangunan yang diarahkan oleh PBB melalui Millenium Development Goals adalah pembangunan manusia. Bagaimana agar hasil pembangunan ekonomi tidak hanya mengejar pertumbuhan semata, namun peningkatan kualitas hidup manusia. Itu berarti termasuk jiwa dan falsafah hidup yang menjadi kepribadian satu masyarakat.

Perlu dilakukan peningkatan kinerja pemda untuk mampu bersikap terbuka dan mampu mengurai masalah menjadi lebih sederhana sekaligus tanpa mengorbankan nilai-nilai dasar pembangunan.

Daftar Pustaka

- Bappeda Provinsi Bali. 2007. Data Bali Membangun 2007. Denpasar
- Dinas Tenaga Kerja Provinsi Bali. 2007. Profil Ketenagakerjaan Tahun 2007. Denpasar
- Kuntjoro-Jakti, Dorodjatun. Memahami Masalah-masalah Pembangunan Daerah di Tengah Reformasi di Indonesia. Seminar Kependudukan Jurusan IE Unud, tanggal: 29 Juli 2008.
- Booth, Anne, 1996. Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan. Jakarta:PT Raja Grafindo Persada.
- Mangkoesebroto, Guritno. 1997. Ekonomi Publik Edisi 3. Yogyakarta : BPFE.
- _____. 1988. F.korwmi Puhlik Rugjarz I.Suatu Analisis Teoritis. Yogyakarta : PAU Stud] Ekonomi.
- Korry,Sugawa.1999. "Lemahnya Perencanaan Pembangunan Bali", Bali Post Edisi 15 November: 7.

Kajian

Soetrisno. 1984. Dasar-dasar Ilmu Keuangan Negara. Yogyakarta :BPFE

Soeparmoko, M. 1987. Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek. Yogyakarta BPFE UGM

Siahaan, Wilson. 1996. *Economica*. Edisi 30/ Tahun XVIII. Jakarta:Badan Penerbitan Mahasiswa FEUI.

Sukirno, Sadono, 1985. Beberapa aspek dalam Persoalan Pembangunan. Jakarta LPFEUI

Anak Agung Bagus Widanta, dosen FE Unud ini menamatkan pendidikan di FE Unud dan Magister Ekonomika Pembangunan FE Unud (2005). Aktif melakukan penelitian dibidang investasi daerah. Selain mengajar, kesehariannya mengelola usaha pariwisata di Legian, Kuta. Telp (081) 338723724, (0361) 751941