

**POLA PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN DAERAH DALAM
PENGEMBANGAN WILAYAH SEBAGAI WUJUD
DESENTRALISASI PEMBANGUNAN DAN OTONOMI
DAERAH DI KABUPATEN MALANG**

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Studi Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota

Oleh :

MUHAMMAD NUR FUAD FAUZI
L4D 002125



**PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER PERENCANAAN PEMBANGUNAN WILAYAH DAN KOTA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2004**

UPT-PUSTAK-UNDIP

**POLA PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN DAERAH DALAM
PENGEMBANGAN WILAYAH SEBAGAI WUJUD DESENTRALISASI
PEMBANGUNAN DAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN MALANG**

Tesis diajukan kepada
Program Studi Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

Oleh:

MUHAMMAD NUR FUAD FAUZI
L4D002125

Diajukan pada Sidang Ujian Tesis
Tanggal, 16 Juni 2004

Dinyatakan Lulus
Sebagai Syarat Memperoleh Gelar Magister Teknik

Semarang, Juni 2004

Pembimbing Pendamping

Pembimbing Utama



R. Mulyo Hendarto, SE, MSP

Ir. Ragil Haryanto, MSP

Mengetahui
Ketua Program Studi
Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

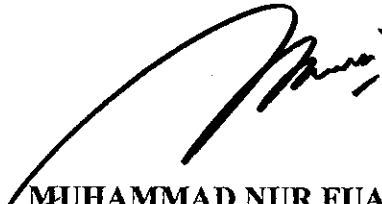


Prof. Dr. Ir. Sugiono Soetomo, DEA

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi. Sepanjang pengetahuan saya, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis diakui dalam naskah ini dan disebut dalam Daftar Pustaka.

Semarang, Juni 2004



MUHAMMAD NUR FUAD FAUZI

NIM : L4D002125

*Tunjukkan Kemampuan dan Keahlian dengan
Kerja Keras
Bukan dengan Omongan dan Kata-kata Belaka*

Tesis ini kupersembahkan untuk:

Abah dan Umi'ku tercinta : Fadelan Sj dan Fatiamtuz Zahroh,
Istriku tercinta Isa Aminda Murti, Kakak-kakak : Faruq & Tinuk,
Farid & lim, Maskur & Uum, Rara serta adikku tercinta : Fitri & Lugi'
Serta keponakanku yang selalu ceria, Riza, Ozi, Omi, Ziya, Habibah dan Robby
Juga untuk keluarga besar Sumber, Ambarawa, terutama Papa dan Mama tercinta

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami ucapkan kepada Allah SWT, yang senantiasa melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga hanya dengan izin-Nya sajalah, tugas penyusunan tesis berjudul **“Pola Pembiayaan Pembangunan Daerah dalam Pengembangan Wilayah Sebagai Wujud Desentralisasi Pembangunan dan Otonomi Daerah di Kabupaten Malang”** dapat terselesaikan. Tesis ini merupakan salah satu tahapan yang harus diselesaikan dalam studi pada Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro Semarang.

Dalam pengerjaan dan penyusunan tesis ini, tidak akan pernah terlepas dari bantuan berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Pada kesempatan ini kami menghaturkan banyak terima kasih kepada:

1. Pusat Pendidikan Keahlian Teknik Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah, yang telah memberikan kesempatan dan beasiswa selama pendidikan.
2. Balai Kerjasama Pendidikan Diploma dan Magister Pengembangan Prasarana Wilayah Semarang Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah atas segala bantuan sarana dan prasarana yang telah diberikan, demi kelancaran dan suksesnya proses pendidikan.
3. Prof. Dr. Ir. Sugiono Sutomo, DEA selaku Ketua Program Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro, atas segala arahnya.
4. Ir. Ragil Haryanto, MSP selaku Mentor dan R. Mulyo Hendarto, SE, MSP selaku Co-Mentor yang telah meluangkan waktu, tenaga dan pikiran dalam membimbing penyusunan tesis ini.
5. PM. Brotosunaryo, SE, MSP selaku pembahas dan Samsul Ma'arif, SP, MT selaku penguji dalam sidang ujian yang telah memberi banyak masukan bagi perbaikan penyusunan tesis ini.
6. Sujud Pribadi, selaku Bupati Malang beserta seluruh staf pada Pemerintah Daerah Kabupaten Malang, yang telah memberikan kemudahan dalam memenuhi kebutuhan data awal serta dukungan baik moril maupun materiil.
7. Istriku tercinta Isa, yang selalu setia mendampingi, memberikan dukungan semangat, dan dengan keceriaan serta kemanjaannya telah menghilangkan semua kelelahan dan kepenatanku.
8. Yang tercinta Abah dan Umik, Papa dan Mama, Kakak-kakakku tercinta serta Adikku Fitri yang amat kusayangi, serta seluruh Keluarga Besar Ngawi dan Keluarga Besar Sumber Ambarawa atas semua dukungannya.
9. Utamanya kepada Mas Kus dan Bang Agus yang dengan kerelaan dan ketulusan hati memberikan pinjaman komputer dan printer, Pak Hasto, Angga, Badjuri, Ichon, Niken dan Hoa yang selalu memberikan masukan serta ide-ide yang cemerlang, serta teman-teman MPPWK Angkatan II UNDIP yang dengan kekompakan dan saling menolongnya dalam menjalani studi.
10. *Arek Malang in the gank* terutama *gank Santosa Hotel's*, yang selalu mendorong dan membantu dalam segala lini dan permasalahan yang kuhadapi, baik sebelum dan selama menjalani studi.

11. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah membantu penyelesaian tesis ini.

Penulis menyadari bahwa banyak terdapat kekurangan dalam penulisan tesis ini, oleh karenanya segala kritik dan saran yang bersifat membangun sangat diharapkan sebagai masukan yang sangat berharga. Semoga hasil penulisan tesis ini dapat berguna bagi semua pihak yang berkepentingan.

Semarang, Juni 2004

Penyusun,

MUHAMMAD NUR FUAD FAUZI

DAFTAR ISI

	Hal
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
LEMBAR PERNYATAAN.....	iii
LEMBAR PERSEMBAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR GAMBAR	xii
DAFTAR LAMPIRAN	xiii
ABSTRAK	xiv
ABSTRACT.....	xv
BAB I PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	5
1.3 Tujuan dan Sasaran Studi	8
1.3.1 Tujuan Studi	8
1.3.2 Sasaran Studi	8
1.4 Ruang Lingkup	9
1.4.1 Ruang Lingkup Substansi	9
1.4.2 Ruang Lingkup Wilayah	10
1.5 Kerangka Pemikiran	13
1.6 Metode Penelitian.....	18
1.6.1 Jenis Penelitian	18
1.6.2 Kerangka Analisis	18
1.6.3 Teknik Pemilihan Nara Sumber	21
1.6.4 Teknik Analisis	22
1.7 Sistematika Penulisan	27
BAB II PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN DAERAH DAN KONSEP PENGEMBANGAN WILAYAH DALAM KERANGKA DESENTRALISASI PEMBANGUNAN DAN OTONOMI DAERAH	
2.1. Pembiayaan Pembangunan Daerah	29
2.1.1 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	29
2.1.2 Sumber-sumber Pembiayaan Daerah	30
2.1.2.1 Sumber-sumber Pembiayaan Konvensional	30
2.1.2.2 Sumber-sumber Pembiayaan Non Konvensional.....	34
2.1.3 Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Kerangka Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah	40
2.2. Penyusunan Pembiayaan Pembangunan Daerah	44
2.2.1 Sumber-sumber Penerimaan Daerah.....	44
2.2.2 Tujuan dan Arah Penggunaan Anggaran.....	45
2.2.3 Prinsip-prinsip Penggunaan Anggaran.....	46
2.2.4 Proses Penyusunan Pembiayaan	47

2.2.5 Pendekatan Alokasi Anggaran Pembangunan.....	48
2.3 Pengembangan Wilayah	52
2.3.1 Pendekatan Pengembangan Wilayah	53
2.3.2 Konsep Kutub Pertumbuhan.....	55
2.3.3 Konsep Agropolitan	57
2.3.4 Konsep Pengembangan Ekonomi Lokal.....	58
2.4 Pola Pembiayaan Pembangunan Daerah dalam Pengembangan Wilayah	59

BAB III KONDISI UMUM DAN PERMASALAHAN PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN KABUPATEN MALANG

3.1. Kondisi Umum Wilayah	63
3.2. Struktur Ruang Kabupaten Malang	66
3.2.1 Rencana Perwilayahan Pembangunan.....	66
3.2.2 Sistem Hirarki Kota	70
3.2.3 Peran dan Fungsi Masing-masing Perwilayahan Pembangunan ..	70
3.2.3.1 SSWP Lingkar Kota Malang	71
3.2.3.2 SSWP Lawang	72
3.2.3.3 SSWP Ngantang	73
3.2.3.4 SSWP Tumpang	73
3.2.3.5 SSWP Dampit	74
3.2.3.6 SSWP Kepanjen	75
3.2.3.7 SSWP Gondanglegi	76
3.2.3.8 SSWP Donomulyo	77
3.3. Kondisi Ekonomi Wilayah	79
3.4. Kebijakan Pembangunan Daerah Kabupaten Malang	82
3.4.1 Arah Kebijakan Pembangunan Kabupaten Malang	82
3.4.2 Prioritas Pembangunan Daerah	89
3.5. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	91
3.5.1 Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.....	91
3.5.2 Daya Dukung Pendapatan Asli Daerah	93
3.5.3 Pembiayaan Pembangunan Kabupaten Malang	94

BAB IV POLA PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN DAERAH DALAM PENGEMBANGAN WILAYAH DI KABUPATEN MALANG

4.1 Analisis Pembiayaan Pembangunan Daerah Kabupaten Malang.....	100
4.1.1 Sumber-sumber Pembiayaan Pembangunan di Kabupaten Malang	101
4.1.2 Upaya-upaya Kabupaten Malang dalam Mengoptimalkan Keuangan Daerahnya	106
4.1.3 Kebijakan-kebijakan Fiskal yang diterapkan di Kabupaten Malang.....	112
4.1.4 Analisis Pengalokasian Anggaran Pembangunan Kabupaten Malang dalam Konteks Sektoral.....	117
4.1.4.1 Besaran alokasi anggaran pembangunan per sektor.....	117
4.1.4.2 Besaran alokasi anggaran pembangunan berdasarkan satuan unit kerja/instansi di Kabupaten Malang.....	121

4.1.4.3	Sektor basis dan non basis	122
4.1.4.4	Tingkat pemanfaatan sektor basis dan non basis dalam penyusunan anggaran pembangunan.....	129
4.2	Analisis Pengalokasian Anggaran Pembangunan Daerah dalam Kontek Sub Satuan Wilayah Pengembangan	131
4.2.1	Besaran Alokasi Anggaran Pembangunan dalam Bentuk Program dan Proyek Menurut SSWP.....	132
4.2.2	Tingkat Pemanfaatan Penetapan Perwilayahan Pembangunan (SSWP) dalam Penyusunan Pembiayaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Malang	138
4.3	Pola Pembiayaan Pembangunan Daerah dalam Pengembangan Wilayah.....	142
4.3.1	Pola Pembiayaan Pembangunan di Tingkat Kabupaten.....	143
4.3.2	Pola Pembiayaan Pembangunan pada Tingkat SSWP.....	145
BAB V	KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	
5.1.	Kesimpulan	151
5.2.	Rekomendasi	153
DAFTAR PUSTAKA	156
LAMPIRAN-LAMPIRAN	159

DAFTAR TABEL

		Hal
TABEL II.1	Rumusan Variabel Pengelolaan Pembiayaan Pembangunan Daerah dalam Pengembangan Wilayah.....	61
TABEL III.1	Luas Kecamatan, Jumlah Penduduk dan Jumlah Desa/Kelurahan di Kabupaten Malang Tahun 2000	64
TABEL III.2	Rencana Sistem Kota-kota dalam Kebijakan Perwilayahan Pembangunan Kabupaten Malang	68
TABEL III.3	PDRB Kabupaten Malang Atas Dasar Harga Konstan Tahun 1993 dan Kontribusi tiap Sektor/Sub Sektor Tahun 1999-2003 (Juta Rupiah)	80
TABEL III.4	Perkembangan Realisasi Penerimaan Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Malang Tahun Anggaran 1999/2000 s.d 2003 (dalam rupiah)	95
TABEL III.5	Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Malang Tahun Anggaran 1999/2000 s.d 2003 (dalam rupiah)	95
TABEL III.6	Perkembangan Realisasi Pengeluaran Anggaran Kabupaten Malang Tahun Anggaran 1999/2000 s.d 2003 (Tidak termasuk UKP dalam rupiah).....	97
TABEL III.7	Realisasi Perkembangan Pembiayaan Pembangunan Per Sektor di Kabupaten Malang Tahun Anggaran 1999/2000 s.d 2002 (dalam Rupiah)	98
TABEL IV.1	Sumber-sumber Pembiayaan Pembangunan Kabupaten Malang ..	104
TABEL IV.2	Alasan Responden berkaitan dengan Belum digunakannya Mekanisme Pembiayaan Pembangunan Non Konvensional.....	104
TABEL IV.3	Tingkat Pengetahuan Responden Terhadap Kebijakan Fiskal di Kabupaten Malang.....	114
TABEL IV.4	Kebijakan Fiskal yang Diterapkan di Kabupaten Malang	115
TABEL IV.5	Realisasi Anggaran Pembangunan pada Masing-masing Satuan Unit Kerja Pemerintah Kabupaten Malang Tahun Anggaran 1999/2000 s.d 2003 (dalam Rupiah)	123
TABEL IV.6	Hasil Analisis Peranan Sektoral Kabupaten Malang terhadap Propinsi Jawa Timur Berdasarkan PDRB Atas Dasar Harga Konstan 1993 Tahun 2002	126
TABEL IV.7	Tingkat Penggunaan Sektor Basis dan Non Basis dalam Penyusunan Alokasi Anggaran Pembangunan Daerah di Kabupaten Malang.....	130

TABEL IV.8	Alokasi Anggaran Pembangunan Fisik Menurut SSWP dan Kecamatan Tahun Anggaran 1999/2000 s.d 2002	133
TABEL IV.9	Tingkat Pemanfaatan Penetapan Perwilayahan Pembangunan dalam Penyusunan Alokasi Anggaran Pembangunan Fisik di Kabupaten Malang	140
TABEL IV.10	Alasan Responden berkaitan dengan Penggunaan SSWP dalam Penyusunan Alokasi Anggaran Pembangunan	141
TABEL IV.11	Keterpaduan Anggaran Pembangunan Sektoral dengan Arah-an Kegiatan Utama yang dikembangkan pada Tiap-tiap Sub Satuan Wilayah Pengembangan	146

DAFTAR GAMBAR

	Hal
GAMBAR 1.1 Peta Orientasi	11
GAMBAR 1.2 Peta Administrasi	12
GAMBAR 1.3 Kerangka Pemikiran Studi	17
GAMBAR 1.4 Alur Pikir Proses Analisis Data.....	20
GAMBAR 3.1 Peta Sub Satuan Wilayah Pengembangan	69
GAMBAR 3.2 Peta Arahan Kegiatan Utama Yang Dikembangkan di Tiap SSWP.....	78
GAMBAR 3.3 Alur Proses Penyusunan Anggaran Pembangunan di Kabupaten Malang.....	93
GAMBAR 4.1 Hasil Perhotungan Trend Linier Proyeksi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Malang	111
GAMBAR 4.2 Perbandingan antara Pengeluaran Rutin dan Pembangunan Tahun Anggaran 1999/2000 s.d. 2003 (dalam milyar rupiah).....	118
GAMBAR 4.3 Prosentase Rata-rata Alokasi Anggaran Pembangunan di Kabupaten Malang menurut Sektor Tahun Anggaran 1999/2000 s.d. 2002.....	119
GAMBAR 4.4 Peta Alokasi Anggaran Pembangunan Tiap-tiap SSWP.....	136
GAMBAR 4.5 Prosentase Rata-rata Alokasi Anggaran Pembangunan Fisik Berdasarkan Perwilayahan SSWP T.A. 1999/2000 s.d. 2003	137
GAMBAR 4.6 Peta Keterpaduan Anggaran Sektoral dengan Kepentingan Spasial	149

DAFTAR LAMPIRAN

	Hal
LAMPIRAN A : Hasil Perhitungan Trend Linier Proyeksi PAD Kabupaten Malang .	159
LAMPIRAN B : Hasil Analisis LQ Kabupaten Malang Tahun 2002 terhadap Propinsi Jawa Timur Atas Dasar Harga Konstan Tahun 1993.....	161
LAMPIRAN C : Tabel Jawaban Responden terhadap Kuesiner yang disebarakan	162
LAMPIRAN D : Garis Besar Pedoman Wawancara dan Lembar Kuesioner.....	163
LAMPIRAN E : Riwayat Hidup Penulis	173

ABSTRAK

Setiap organisasi sekecil apapun bentuknya dalam upaya menjalankan kegiatan organisasi pasti membutuhkan dana. Demikian juga halnya dengan Pemerintah Daerah, untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya pasti membutuhkan sejumlah anggaran. Namun, keterbatasan anggaran yang dimiliki sebagian besar Pemerintah Daerah di Indonesia disatu sisi, serta semakin membesarnya tugas dan kewenangan Pemerintah Daerah seiring makin meningkatnya tuntutan pemenuhan hajat hidup masyarakat daerah disisi lainnya, memunculkan permasalahan dalam pengelolaan keuangan daerah. Permasalahan tersebut utamanya terkait dengan upaya mengatasi keterbatasan pembiayaan pembangunan daerah serta strategi pembagian porsi pembiayaan pembangunan dalam upaya pengembangan wilayah.

Dalam kaitan dengan hal tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pola pembiayaan pembangunan daerah dalam pengembangan wilayah sebagai wujud desentralisasi pembangunan dan otonomi daerah di Kabupaten Malang, melalui identifikasi pengelolaan pembiayaan pembangunan daerah baik pada tingkat Kabupaten maupun SSWP. Berdasarkan tujuan tersebut maka penelitian ini menggunakan pendekatan analisis deskriptif kualitatif.

Hasil analisis menunjukkan kondisi bahwa pada tingkat Kabupaten, pola pembiayaan pembangunan yang diterapkan masih menerapkan pola anggaran konvensional. Sedangkan upaya dalam mengatasi keterbatasan anggaran masih berfokus pada upaya peningkatan PAD. Meskipun secara nominal meningkat, tetapi dari sisi kemampuan keuangannya Kabupaten Malang masih digolongkan belum mampu. Hal ini terlihat dari tingkat derajat desentralisasi fiskal yang hanya mencapai 6,63% saja. Dengan perkembangan PAD yang sangat lambat dan berdasar hasil perhitungan regresi linier, diprediksi Pemerintah Kabupaten Malang baru dikatakan otonom (proporsi PAD dan dana perimbangan dari Pemerintah pusat seimbang) pada tahun 2079 (dengan asumsi dana perimbangan yang diterima setiap tahunnya sama dengan tahun anggaran 2003). Dilihat dari sistem alokasi penyusunan anggaran pembangunan yang diterapkan masih menggunakan pendekatan incrementalism system dan line item, dimana alokasi anggaran pembangunan yang diberikan kepada tiap-tiap instansi pemerintah (dinas/badan kantor/bagian) didasarkan pada besaran anggaran tahun lalu, yang penggunaannya secara teknis diserahkan kepada instansi yang bersangkutan. Dari sisi sektor basis dan non basis, alokasi anggaran pembangunan yang diterapkan di Kabupaten Malang, belum menerapkan teori pengembangan wilayah melalui pendekatan economic based, dimana tercatat 85% responden menyatakan tidak menggunakan kriteria sektor basis dalam penyusunan anggaran pembangunan, dan hanya 15% saja yang menggunakannya.

Pada tingkat SSWP, diketahui bahwa keterpaduan antara alokasi anggaran sektoral dengan kepentingan-kepentingan spasial masih sangat rendah. Hasil analisis menunjukkan hanya sekitar 15,35% saja alokasi anggaran sektoral yang keberuntutannya selaras dengan kepentingan-kepentingan spasial. Sedangkan dari sisi jumlah kegiatan yang dilaksanakan di tiap-tiap SSWP, hanya sekitar 15,73% saja kegiatan-kegiatan sektoral yang memiliki keterpaduan dgn kepentingan spasial.

Rekomendasi yang diusulkan adalah (i) perlunya dilakukan restrukturisasi kebijakan fiskal secara nasional, khususnya menyangkut sharing pengelolaan keuangan antara Pemerintah pusat dan daerah, (ii) perlu segera diterapkan model pembiayaan pembangunan non konvensional; (iii) dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan perlu memperhitungkan kriteria sektor basis dan non basis serta kriteria penetapan perwilayahan pembangunan (SSWP); dan (iii) perlu peningkatan keterpaduan antara alokasi anggaran sektoral dengan kepentingan spasial agar program pembangunan yang dilaksanakan lebih terarah.

ABSTRACT

An organization requires fund in the effort running organizational activity. And so do the things of with Local Government, to arrange and manage its household require a number of budgets. However, the limitation of budget had by most Local Government in Indonesia one side, and progressively its bigger duty and Local Government power according to the increasing of demand accomplishment of intention live area society on the other side, peeping out the problem of monetary management of area. The core important of the problems related to effort-overcome limitation of defrayal of area development and strategy of its division of portion defrayal of development in the effort regional development.

In relation to the mentioned, hence this research aim to know the pattern defrayal of regency development in regional development as a form of development decentralization and regional autonomy in Malang Regency, through to identify management of defrayal of area development, both of regency level and also SSWP. According to the goal, hence this research uses approach of descriptive qualitative analysis.

Result of analysis show the condition of that at regency level, the pattern defrayal of applied by development still apply conventional budget pattern while effort in overcoming limitation of the budget still focus in effort of increasing of PAD. Though nominally mount, but from its monetary ability side of Malang Regency still classified by unable, seen from level degree of fiscal decentralization which only reaching 6.63%. With very slowly PAD growth and based on result of calculation of linear regression, Governmental of Malang Regency predicted just told is autonomous (PAD proportion and counter balance fund from Central Government is well-balanced) in the year 2079 (with accepted counter balance fund assumption every year is equal to budget year 2003). Seen from allocation system compilation of applied by development budget still use approach of incremental system and line item, where budget allocation which give to the Governmental Institution based on the budget of last year halted technical delivered to pertinent institution. From bases sector side and non bases, applied by development budget allocation at Malang Regency, not yet applied regional development theory through the approach of economic based, where noted by 85% responder express use no bases sector criterion in compilation of development budget, and only 15% which using it.

The integrity between sector budget allocations with spatial importance still is very low at SSWP level. Result of analysis show only about 15.35% of sector budget allocations which harmony with importance of spatial. While from side of amount of executed by activity in any SSWP, only about 15.73% of sector activity is which have integrity with importance of spatial.

Proposed by recommendation is (i) need to do the fiscal policy restructuring nationally, especially concerning monetary management sharing between Central Government and Local Government, (ii) need immediately applied by the model of non conventional development defrayal, (iii) in compilation of development budget allocation require to pay attention to the bases sector criterion and non bases and also regional stipulating criterion of development (SSWP), and (iv) need the increasing of integrity between sector budget allocations with importance of spatial so that executed by development program more directional.

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan yang dilakukan di Indonesia pasca proklamasi kemerdekaan RI, menerapkan suatu strategi yang monoton, dimana peran pemerintah pusat sangat dominan dalam memutuskan, menetapkan, mengatur dan melaksanakan segala kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan. Menurut MM. Billah dkk (1999) bahwa pendekatan yang digunakan pada saat itu didasarkan pada idiologi "*pembangunanisme*" dalam sistem politik birokratik atau tatanan negara-birokrat-otoriter. Para birokrat mengembangkan sistem "birokrasi patrimonial" tanpa diimbangi oleh pengontrol dari kelompok oposan atau kekuasaan lain. Dalam sistem politik ini, peluang dan keuntungan ekonomi didistribusikan lewat jaringan '*patron client*' pada birokrasi yang berkuasa.

Pada masa pemerintahan orde baru, segala keputusan dan kebijakan di dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, termasuk pelaksanaan pembangunan masih sangat dipengaruhi oleh kebijakan Pemerintah Pusat. Berbagai proyek pembangunan yang diusulkan oleh pemerintah daerah dan sesuai dengan aspirasi serta kebutuhan daerah, seringkali tidak dapat terwujud karena penguasaan keuangan yang didominasi oleh pemerintah pusat. Pelaksanaan pembangunan di daerah oleh pemerintah pusat yang kurang memperhatikan aspirasi dan kebutuhan daerah, memunculkan berbagai persoalan. Banyak proyek-proyek pembangunan yang berasal dari pemerintah pusat, dirasakan tidak berguna oleh daerah atau bahkan tidak jarang yang ditolak oleh masyarakat. Di samping itu dalam penetapan proyek-proyek pembangunan, masih terkonsentrasi pada pembangunan-pembangunan kawasan tertentu atau daerah-daerah yang dianggap sangat berpengaruh

bagi kepentingan-kepentingan politik pemerintah pusat, sehingga pada tataran lebih lanjut, hal ini memunculkan ketimpangan-ketimpangan antar daerah.

Seiring dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah, yang secara fundamental sangat berbeda dengan undang-undang sebelumnya, pemerintah daerah memiliki kewenangan dan keleluasaan pemerintah kabupaten/kota untuk membuat dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. (Penjelasan UU 22/1999). Pemberian kewenangan yang sangat besar kepada pemerintah kabupaten/kota, disatu sisi memberikan harapan bagi daerah untuk memaksimalkan potensi dan sumber daya yang ada dalam pelaksanaan pembangunan di daerahnya. Namun disisi lainnya, saat ini kemampuan keuangan beberapa pemerintah daerah masih sangat tergantung pada penerimaan yang berasal dari Pemerintah Pusat.

Kondisi seperti ini sangat mengkhawatirkan bagi keberlanjutan pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri. Hal ini dikarenakan bahwa salah satu tolok ukur kemampuan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah antara lain dapat dilihat dari kemampuan keuangannya. Sebagaimana dikemukakan oleh Josep Riwo Kaho (1995) bahwa ciri dari sebuah daerah yang digolongkan otonom adalah kemandiriannya dalam pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan. Keadaan keuangan daerah akan menentukan corak, bentuk dan kemungkinan-kemungkinan kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah (Syamsi; 1988).

Fakta di lapangan selama ini menunjukkan bahwa ada ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat, dimana sumber anggaran daerah yang berasal dari pusat jumlahnya relatif besar, yaitu hampir mendekati 75 persen. Secara rata-rata, proporsi PAD terhadap sumber dana penerimaan daerah hanya sebesar 11 %, sedangkan pemerintah

pusat memberikan kontribusi hampir 71 %. (PKM; 2001). Rendahnya sumbangan pendapatan asli daerah terhadap penerimaan daerah, tentunya sangat mengkhawatirkan kelangsungan hidup / eksistensi daerah itu sendiri dalam menjalankan fungsinya. Hal ini dikarenakan bahwa sifat subsidi/bantuan keuangan dari pemerintah pusat dalam kerangka otonomi daerah semakin lama semakin mengecil bersamaan dengan semakin sulitnya keuangan negara.

Di sisi lainnya, tugas dan tanggung jawab Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri makin berat. Hal ini ditandai dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk yang menjadi tugas dan tanggung jawab Daerah, tuntutan pelayanan masyarakat yang semakin meningkat, serta meningkatnya tuntutan penyediaan sarana dan prasarana guna mendukung peningkatan kualitas dan kuantitas hidup masyarakat.

Pemerintah Daerah Kabupaten Malang sebagai salah satu daerah otonom, dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya, telah menetapkan fungsi dan perannya sebagaimana tercantum dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Dengan melihat kondisi fisik wilayah Kabupaten Malang yang sangat besar, tersebar dan sampai dengan saat ini belum mempunyai ibukota Kabupaten, maka fungsi dan peran Kabupaten Malang terbagi kedalam 3 (tiga) bagian, yaitu :

1. Fungsi dan Peran sebagai kawasan perkotaan

Dalam strategi pengembangan wilayah di Kabupaten Malang, kawasan perkotaan (ibukota kecamatan) memiliki fungsi sebagai pusat pertumbuhan dalam skala pelayanan (SSWP), yaitu :

a. Fungsi dan Peran Pusat SSWP

(1) Sebagai pusat pertumbuhan wilayah sekitarnya.

Pada setiap pusat SSWP, untuk menunjang fungsinya harus tersedia dan dilengkapi dengan pusat perdagangan untuk menampung barang dari wilayah yang dilayani, pusat koleksi dan distribusi barang jenis perdagangan sekunder dan tersier, pusat pengembangan industri kecil (pengelolaan/manajemen, pengolahan, koleksi dan distribusi pemasarannya) serta adanya fasilitas yang dapat melayani kecamatan sekitarnya.

(2) Sebagai pusat pelayanan umum

Mengingat sesuai dengan fungsinya sebagai pusat SSWP, perkotaan ini tentunya mempunyai tingkat pertumbuhan yang tinggi, sehingga selain berfungsi sebagai pusat SSWP, perkotaan juga sebagai pusat pelayanan umum yang melayani wilayah sekitarnya. Oleh karenanya, pengembangan fasilitas umum yang dilakukan adalah fasilitas umum yang mempunyai skala pelayanan sub regional dan dapat melayani penduduk dalam lingkup sosial seperti pendidikan, kesehatan dan sebagainya.

b. Fungsi dan Peran Ibukota Kecamatan

Bagi perkotaan yang tidak memiliki fungsi sebagai pusat pertumbuhan bagi wilayah sekitarnya, maka perkotaan kecamatan tersebut tetap merupakan wilayah inti bagi desa-desa sekitarnya pada tingkat kecamatan. Wilayah perkotaan kecamatan ini harus memberikan pelayanan sosial ekonomi minimal sampai tingkat wilayah administrasi kecamatan itu sendiri seperti halnya wilayah yang berfungsi sebagai pusat SSWP.

2. Fungsi dan Peran sebagai kawasan perdesaan

Dalam strategi pengembangan wilayah, kawasan perdesaan disamping berfungsi sebagai pengembangan pertanian, perkebunan dan hutan, juga berfungsi sebagai kawasan lindung, konservasi dan menjaga air (*interception area*).

3. Fungsi dan peran sebagai kawasan tertentu/khusus

Fungsi dan peran Kabupaten Malang sebagai kawasan tertentu/khusus ini meliputi kawasan industri, kawasan lapangan udara, kawasan militer, kawasan pariwisata serta kawasan swaka marga satwa.

Melihat besarnya fungsi dan peran Kabupaten Malang diatas, yang tentunya semakin hari akan semakin bertambah seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk dan pemenuhan kebutuhan masyarakat daerah dalam peningkatan kualitas dan kuantitas kehidupannya, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Malang dihadapkan pada tantangan-tantangan atau kebutuhan pembangunan, baik pembangunan bidang ekonomi, sosial budaya, maupun infrastruktur (sarana dan prasarana). Untuk memenuhi kebutuhan pembangunan tersebut, maka faktor kemampuan keuangan daerah kiranya merupakan salah satu faktor yang sangat penting untuk mewujudkan pembangunan di Kabupaten Malang. Adanya keterbatasan keuangan daerah di Kabupaten Malang haruslah dapat disiasati dengan strategi pengelolaan anggaran yang tepat agar pelaksanaan pembangunan dapat tetap berjalan sesuai dengan koridor tugas, fungsi dan tujuan Kabupaten Malang di masa yang akan datang.

1.2 Rumusan Masalah

Besarnya fungsi dan peran yang diemban oleh Kabupaten Malang dalam memenuhi kebutuhan hajat hidup masyarakat Kabupaten Malang dengan berbagai kegiatan pembangunan yang harus dilakukan, mendorong Pemerintah Daerah Kabupaten Malang

untuk membagi daerahnya menjadi 8 Sub Satuan Wilayah Pengembangan (SSWP). Pembagian perwilayahan pembangunan ini ditujukan untuk lebih mempermudah pelaksanaan pembangunan serta pelaksanaan fungsi kontrol dalam pembangunan. Fungsi dan peran yang dimiliki oleh masing-masing SSWP ini disesuaikan dengan potensi yang dimilikinya serta arahan kegiatan utama berdasarkan kegiatan dominan yang mungkin dikembangkan di masing-masing wilayah pengembangan.

Selanjutnya untuk mewujudkan fungsi dan peran tiap-tiap SSWP sebagaimana telah ditetapkan dalam Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Kabupaten Malang, yang *nota bene* juga untuk memenuhi peningkatan kualitas dan kuantitas kebutuhan hidup masyarakat Kabupaten Malang, maka masing-masing SSWP juga memerlukan anggaran pembangunan. Namun karena fungsi dan peran tiap-tiap SSWP tersebut merupakan kepanjangan tangan dari fungsi dan peran Kabupaten Malang sebagai daerah otonom, maka secara otomatis, anggaran pembangunan yang dibutuhkan oleh tiap-tiap SSWP tersebut tercantum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Malang. Besarnya biaya yang dianggarkan untuk tiap-tiap SSWP akan tergantung pula pada kondisi keuangan yang ada di Pemerintah Kabupaten Malang. Semakin besar pendapatan yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Malang, maka semakin besar pula anggaran pembangunan yang dimiliki, yang berarti anggaran pembangunan untuk tiap-tiap SSWP juga semakin besar.

Dilihat dari sisi kemampuan keuangan daerah Kabupaten Malang, terlihat bahwa Kabupaten Malang belum cukup mampu untuk melaksanakan pembangunan yang diharapkan oleh masyarakat. Hal ini terlihat dari masih relatif sangat kecilnya proporsi penerimaan asli daerah terhadap penerimaan keuangan daerah di Kabupaten Malang jika dibandingkan dengan penerimaan dari bantuan pemerintah pusat. Dari tahun anggaran

1999/2000 sampai dengan tahun anggaran 2003, tercatat kontribusi PAD terhadap penerimaan keuangan daerah berturut-turut sebesar 8,59%; 7,05%; 5,39%; 5,98% dan 6,13%. Sementara itu, sumbangan dan bantuan dari Pemerintah pusat memiliki porsi yang sangat besar, yaitu sebesar 91,41% pada tahun anggaran 1999/2000, dan berturut-turut sampai dengan tahun anggaran 2003 sebesar 92,24%; 92,45%; 83,55% dan 81,28%. Sedangkan penerimaan lainnya berasal dari bagi hasil pajak dan bukan pajak serta penerimaan lain-lain.

Semakin mengecilnya porsi penerimaan keuangan Pemerintah Kabupaten Malang yang bersumber dari penerimaan asli daerah diatas, berdampak pada semakin mengecilnya pemenuhan kebutuhan masyarakat akan pembangunan sarana dan prasarana yang sangat dibutuhkan guna peningkatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini dikarenakan sebagian besar penerimaan keuangan daerah lebih diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan rutin penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengeluaran pembiayaan pembangunan secara umum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Malang dari tahun anggaran 1999/2000 sampai dengan tahun anggaran 2002, berturut-turut sebesar 27,45%; 20,91%; 19,15%; dan 29,72%. Sedangkan tahun anggaran 2003 pengeluaran untuk pelayanan publik sebesar 75,20%. (Bagian Keuangan Setda Kabupaten Malang).

Melihat kecilnya porsi pengeluaran pembangunan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Malang di satu sisi serta semakin besarnya kebutuhan anggaran pembangunan seiring dengan makin meningkatnya tuntutan pemenuhan hajat hidup masyarakat daerah yang dimanifestasikan ke dalam peningkatan fungsi dan peran Kabupaten Malang sebagai daerah otonom di sisi lainnya, berdampak pada munculnya permasalahan pengelolaan keuangan daerah. Permasalahan tersebut utamanya terkait

dengan upaya mengatasi keterbatasan pembiayaan pembangunan daerah di Kabupaten Malang serta strategi pembagian porsi pembiayaan pembangunan dalam upaya pengembangan wilayah di Kabupaten Malang.

Berpijak dari permasalahan diatas, maka dapat dirumuskan menjadi satu rumusan masalah yaitu, **“Bagaimana pola pembiayaan pembangunan daerah dalam pengembangan wilayah sebagai wujud desentralisasi pembangunan dan otonomi daerah di Kabupaten Malang ?”**

1.3 Tujuan dan Sasaran Studi

1.3.1 Tujuan Studi

Studi ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui pola pembiayaan pembangunan Daerah dalam pengembangan wilayah sebagai wujud desentralisasi pembangunan dan otonomi daerah di Kabupaten Malang.

1.3.2 Sasaran Studi

Untuk mencapai tujuan diatas, sasaran yang akan dicapai adalah :

1. Mengetahui pembiayaan pembangunan daerah di tingkat Kabupaten Malang melalui :
 - a. Identifikasi sumber-sumber pembiayaan pembangunan di Kabupaten Malang;
 - b. Identifikasi kebijakan-kebijakan fiskal yang diterapkan di Kabupaten Malang;
 - c. Mengukur derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Malang serta mengidentifikasi upaya-upaya mengatasi keterbatasan anggaran keuangan di Kabupaten Malang;
 - d. Identifikasi pengalokasian anggaran pembangunan dalam konteks sektoral, yang meliputi :
 - 1). Besaran alokasi anggaran pembangunan per sektor
 - 2). Besaran alokasi anggaran pembangunan berdasarkan satuan unit kerja/instansi

- 3). Penentuan sektor basis dan non basis
 - 4). Tingkat pemanfaatan sektor basis dalam penyusunan alokasi pembiayaan pembangunan dalam bentuk prioritas program dan proyek pembangunan
2. Mengetahui model pengalokasian anggaran pembangunan daerah dalam konteks Sub Satuan Wilayah Pengembangan dengan melakukan kajian mengenai :
- a. Besaran alokasi anggaran pembangunan dalam bentuk program dan proyek menurut SSWP
 - b. Tingkat Pemanfaatan Penetapan Perwilayahan Pembangunan (SSWP) dalam Penyusunan Pembiayaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Malang.
3. Menentukan pola pembiayaan pembangunan dalam pengembangan wilayah di Kabupaten Malang sebagai wujud desentralisasi pembangunan dan otonomi daerah.
- a. Pola pembiayaan pembangunan pada tingkat Kabupaten
 - b. Pola pembiayaan pembangunan pada tingkat Sub Satuan Wilayah Pengembangan.

1.4 Ruang Lingkup

1.4.1 Ruang Lingkup Substansi :

Ruang lingkup substansial yang akan dikaji dalam studi ini hanya terbatas pada :

1. Pola pembiayaan pembangunan yang dimaksud dalam studi ini adalah strategi pengelolaan anggaran yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah serta model alokasi anggaran pembangunan yang dalam hal ini hanya dilihat melalui pendekatan Sektoral dan Pembagian perwilayahan pembangunan (Sub Satuan Wilayah Pengembangan)
2. Pembiayaan pembangunan yang dimaksudkan dalam studi ini lebih difokuskan pada belanja-belanja untuk kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Malang yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Malang, dimana hasil, manfaat, dan dampaknya secara langsung dapat

dinikmati dan/atau berhubungan dengan kesejahteraan masyarakat (publik). Data anggaran pembiayaan pembangunan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Malang yang digunakan adalah mulai tahun anggaran 1999/2000 sampai dengan tahun anggaran 2003.

3. Pengembangan wilayah yang dimaksud dalam studi ini adalah upaya untuk memperbaiki tingkat kualitas hidup masyarakat yang mengarah pada perbaikan wilayah secara bertahap dari kondisi kurang berkembang menjadi berkembang yang salah satu indikatornya adalah meningkatnya PDRB di wilayah tersebut. Adapun konsep pengembangan wilayah yang menjadi acuan adalah konsep kutub pertumbuhan, konsep agropolitan dan konsep pengembangan ekonomi lokal.

1.4.2 Ruang Lingkup Wilayah :

Ruang lingkup wilayah yang dikaji dalam studi ini meliputi wilayah administrasi Kabupaten Malang yang terdiri dari 33 kecamatan dan terbagi ke dalam 8 Sub Satuan Wilayah Pengembangan, sebagai suatu entitas daerah otonom yang selalu menyelenggarakan kegiatan penyusunan pembiayaan pembangunan setiap tahun dalam kegiatan pembangunan yang dilaksanakannya. Peta wilayah kajian dapat dilihat pada Gambar 1.1 dan 1.2



MAGISTER PERENCANAAN PEMBANGUNAN
WILAYAH DAN KOTA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEWANGI - 2004

T E S I S

PETA ORIENTASI

POLA PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN DAERAH
DALAM PENGEMBANGAN WILAYAH SEBAGAI
WILUUD DESENTRALISASI PEMBANGUNAN DAN
OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN MALANG

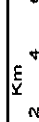
LEGENDA :

- Batas Propinsi
- Batas Kabupaten
- Batas Kecamatan
- Jalan Arteri Primer
- Jalan Arteri Sekunder
- Jalan Kolektor

UTARA



SKALA

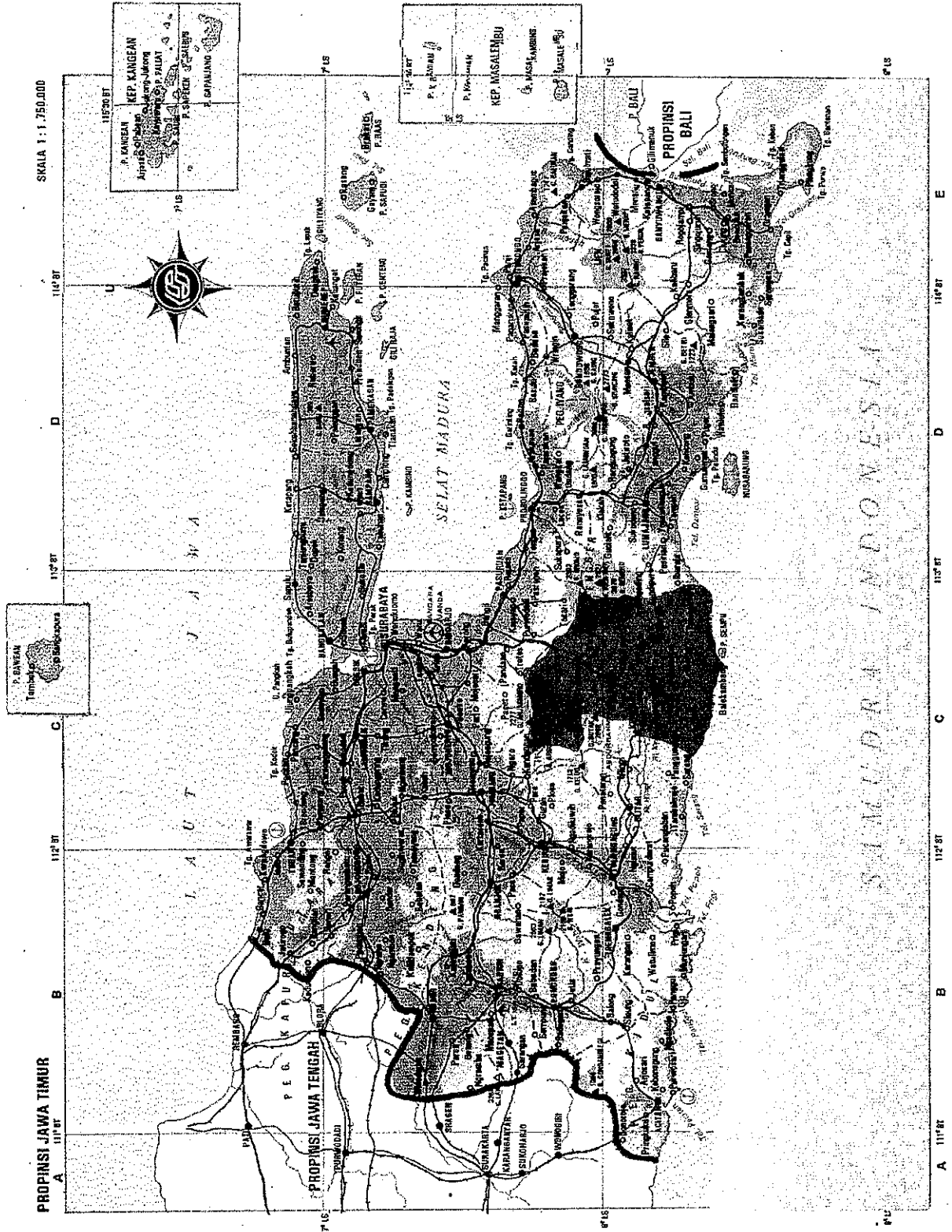


1:1

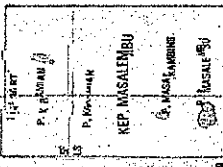
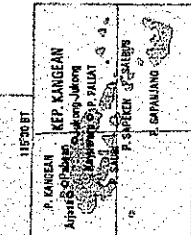
1.1

1.1

SUMBER :
RANCAN PEMERINTAHAN
KABUPATEN MALANG



SKALA 1 : 1.750.000



PROVINSI JAWA TIMUR

PROVINSI JAWA TENGAH

PROVINSI BALI

SUMATERA INDONESIA



MAGISTER PERENCANAAN PEMBANGUNAN
WILAYAH DAN KOTA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEWANG - 2004

T E S I S

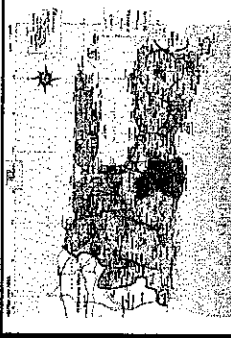
PETA ADMINISTRASI

POLA PEMBAYARAN PEMBANGUNAN DAERAH
DALAM PENGEMBANGAN WILAYAH SEBAGAI
WILAJUD DESENTRALISASI PEMBANGUNAN DAN
OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN MALANG

LEGENDA :

- Batas Propinsi
- Batas Kabupaten
- Batas Kecamatan
- Jalan Arteri Primer
- Jalan Arteri Sekunder
- Jalan Kolektor
- Ibu Kota Kecamatan

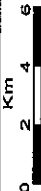
INSET



UTARA



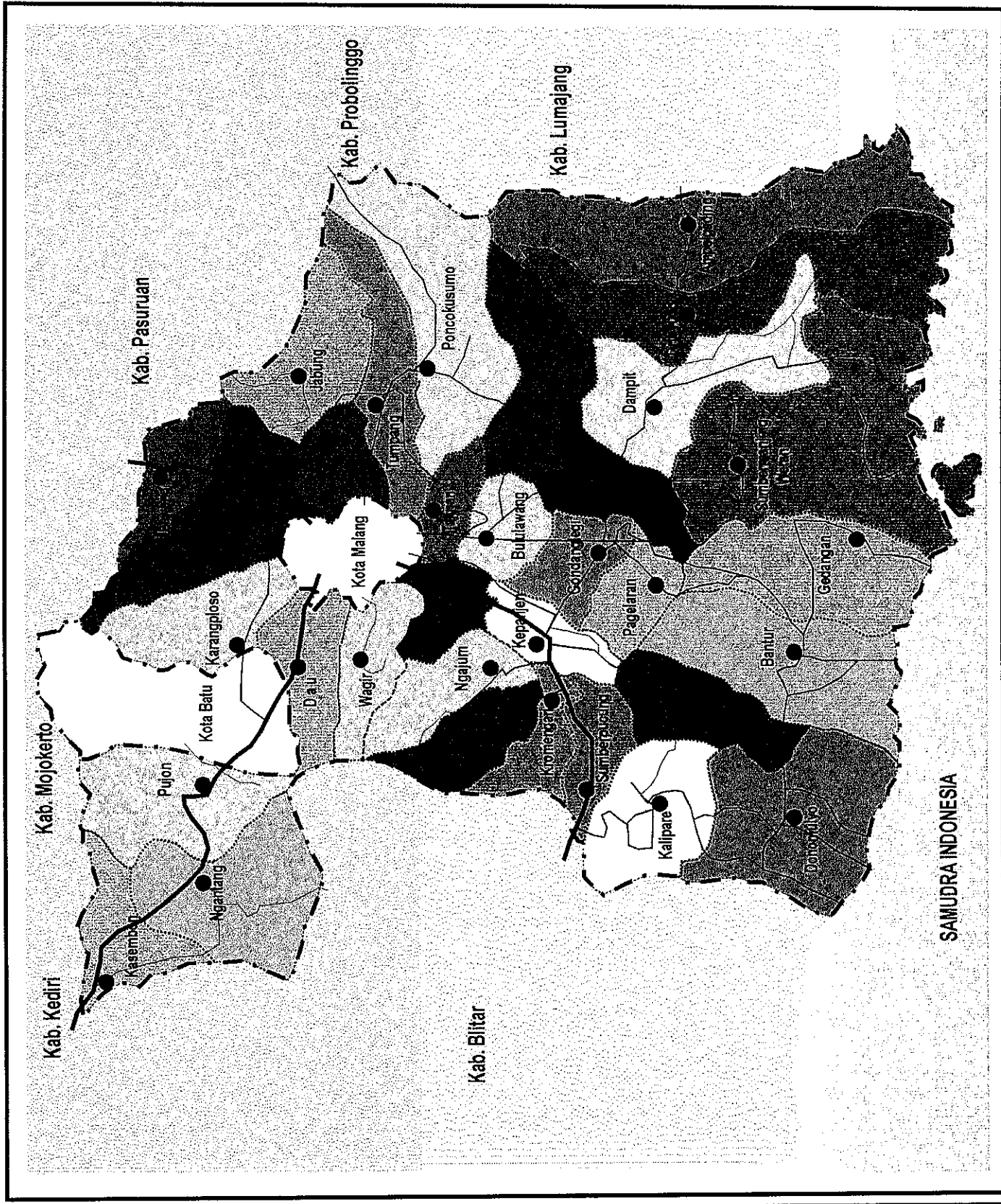
SKALA



NOOR

MALANG	12
DAERAH	1.2

SUMBER :
BANDAN SURvei NAWA
KABUPATEN MALANG



SAMUDRA INDONESIA

1.5.1 Kerangka Pemikiran

Pemerintah Kabupaten Malang sebagai salah satu daerah otonom, seiring dengan penerapan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, membawa konsekuensi pada peningkatan kewenangan dan keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan aspirasi, kebutuhan dan prakarsa masyarakat di daerah. Dengan peningkatan kewenangan Pemerintah Kabupaten Malang yang sangat besar dimaksud, berdampak pada peningkatan tugas dan tanggung jawab yang harus diembannya.

Sebagai daerah otonom, Pemerintah Kabupaten Malang mempunyai fungsi dan peran dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Fungsi dan peran dimaksud semakin hari semakin meningkat seiring dengan peningkatan kegiatan pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat daerahnya baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya. Disamping itu, meningkatnya jumlah penduduk Kabupaten Malang baik yang berasal dari migrasi seiring dengan semakin menariknya Kabupaten Malang maupun yang berasal dari pertumbuhan penduduk juga berdampak pada makin meningkatnya kebutuhan akan pemenuhan pembangunan sarana dan prasarana masyarakat dalam menjalankan kegiatan ekonominya.

Mengingat besarnya fungsi dan peran yang diemban Kabupaten Malang serta luasnya wilayah yang dimiliki, mendorong Pemerintah Daerah Kabupaten Malang untuk membagi daerahnya menjadi 8 Sub Satuan Wilayah Pengembangan (SSWP). Pembagian perwilayahan pembangunan ini ditujukan untuk lebih mempermudah pelaksanaan pembangunan dan pengembangan wilayah serta membagi fungsi dan peran yang diemban Kabupaten Malang ke dalam fungsi dan peran masing-masing SSWP yang disesuaikan dengan potensi yang dimilikinya serta arahan kegiatan utama berdasarkan kegiatan dominan yang mungkin dikembangkan di masing-masing wilayah pengembangan.

Semakin meningkatnya fungsi dan peran Kabupaten Malang dalam penyelenggaraan pemerintahannya berdampak pula pada semakin meningkatnya fungsi dan peran tiap-tiap Sub Satuan Wilayah Pengembangan. Peningkatan fungsi dan peran tiap-tiap SSWP ini membawa konsekuensi pada makin meningkatnya anggaran pembangunan yang dibutuhkan oleh masing-masing SSWP untuk mewujudkan fungsi dan perannya.

Namun disisi lain, belum optimalnya pengelolaan potensi dan sumber daya alam yang dimiliki, sebagai salah satu sumber-sumber pembiayaan pembangunan menyebabkan rendahnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap penerimaan keuangan di Kabupaten Malang. Relatif kecilnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Malang dimaksud, memunculkan konsekuensi pada tingginya ketergantungan keuangan daerah pada Pemerintah Pusat. Tetapi karena sifat subsidi/bantuan keuangan dari pemerintah pusat dalam kerangka otonomi daerah semakin lama semakin mengecil bersamaan dengan semakin sulitnya keuangan negara, maka Pemerintah Daerah dituntut untuk dapat membiayai kegiatan-kegiatan pemerintahannya secara mandiri. Semakin mengecilnya subsidi/bantuan keuangan dari pusat serta kecilnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Malang berdampak pada keterbatasan keuangan daerah, yang berarti juga membawa konsekuensi pada semakin mengecilnya anggaran pembiayaan pembangunan yang diinginkan masyarakat. Hal ini dikarenakan keuangan yang ada lebih difokuskan / diutamakan untuk membiayai pengeluaran rutin penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Semakin mengecilnya porsi pengeluaran pembangunan di satu sisi, serta semakin besarnya kebutuhan anggaran pembangunan seiring dengan makin meningkatnya tuntutan pemenuhan hajat hidup masyarakat daerah yang dimanifestasikan ke dalam peningkatan fungsi dan peran Kabupaten Malang sebagai daerah otonom di sisi lainnya berdampak

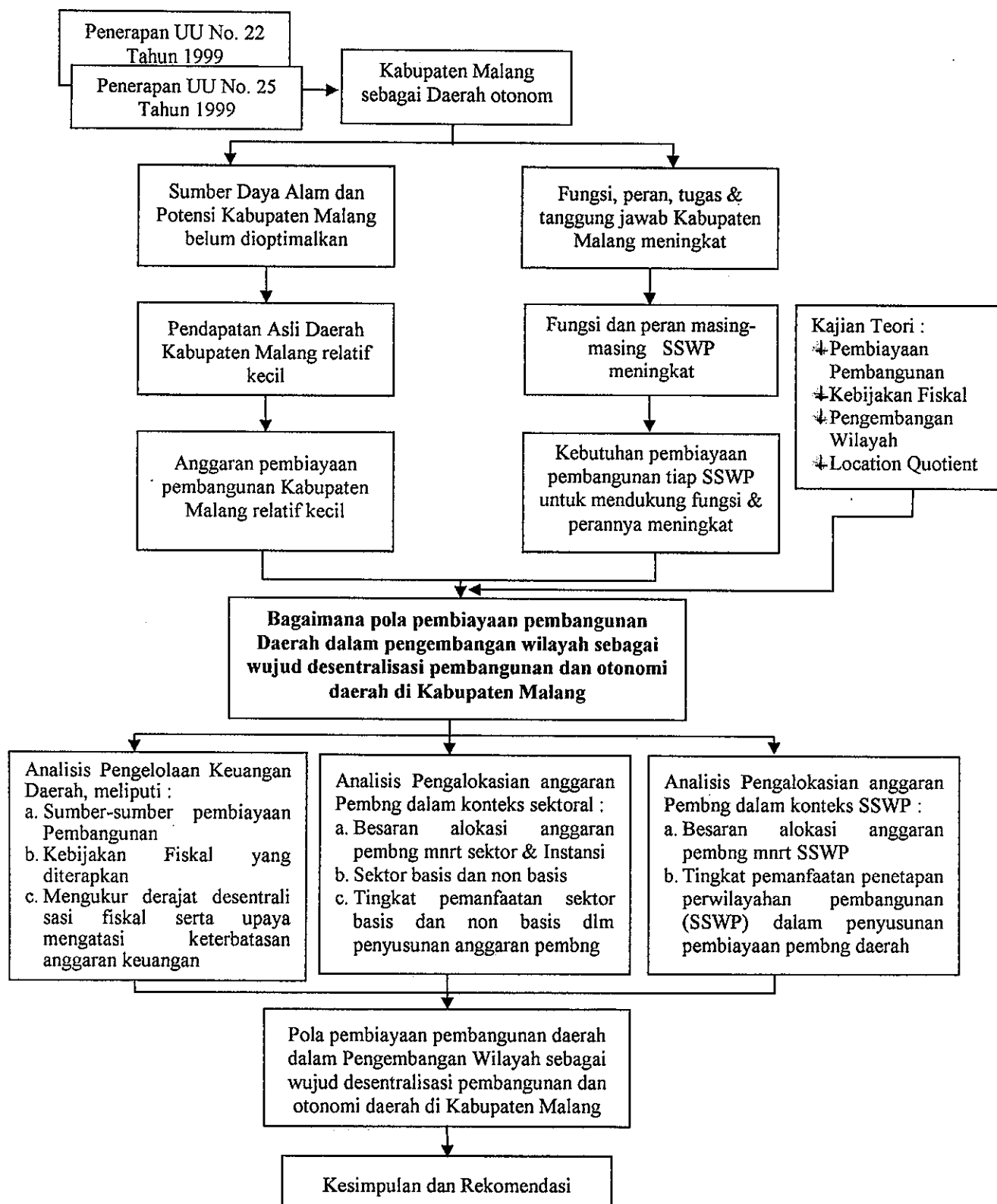
pada munculnya permasalahan pengelolaan keuangan daerah. Permasalahan tersebut utamanya terkait dengan upaya mengatasi keterbatasan pembiayaan pembangunan daerah di Kabupaten Malang serta strategi pembagian porsi pembiayaan pembangunan seiring dengan upaya pengembangan wilayah di Kabupaten Malang.

Dari berbagai permasalahan yang terkait dengan pembiayaan pembangunan di Kabupaten Malang serta upaya mengatasi keterbatasan keuangan Daerah seiring dengan upaya pengembangan wilayah di Kabupaten Malang, maka perlu kiranya diteliti lebih mendalam tentang bagaimana pola pembiayaan pembangunan Daerah dalam Pengembangan Wilayah sebagai wujud desentralisasi pembangunan dan otonomi daerah di Kabupaten Malang. Untuk mengetahui hal tersebut, maka langkah-langkah yang akan ditempuh adalah :

1. Mengetahui pembiayaan pembangunan daerah di tingkat Kabupaten Malang melalui :
 - a. Identifikasi sumber-sumber pembiayaan pembangunan di Kabupaten Malang;
 - b. Identifikasi kebijakan-kebijakan fiskal yang diterapkan di Kabupaten Malang;
 - c. Mengukur derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Malang serta mengidentifikasi upaya-upaya mengatasi keterbatasan anggaran keuangan di Kabupaten Malang;
 - d. Identifikasi pengalokasian anggaran pembangunan dalam konteks sektoral, yang meliputi :
 - 1). Besaran alokasi anggaran pembangunan per sektor
 - 2). Besaran alokasi anggaran pembangunan berdasarkan satuan unit kerja/instansi
 - 3). Penentuan sektor basis dan non basis
 - 4). Tingkat pemanfaatan sektor basis dalam penyusunan alokasi pembiayaan pembangunan dalam bentuk prioritas program dan proyek pembangunan

2. Mengetahui model pengalokasian anggaran pembangunan daerah dalam konteks Sub Satuan Wilayah Pengembangan dengan melakukan kajian mengenai :
 - a. Besaran alokasi anggaran pembangunan dalam bentuk program dan proyek menurut SSWP
 - b. Tingkat Pemanfaatan Penetapan Perwilayahan Pembangunan (SSWP) dalam Penyusunan Pembiayaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Malang.
3. Menentukan pola pembiayaan pembangunan dalam pengembangan wilayah di Kabupaten Malang sebagai wujud desentralisasi pembangunan dan otonomi daerah.
 - a. Pola pembiayaan pembangunan pada tingkat Kabupaten
 - b. Pola pembiayaan pembangunan pada tingkat Sub Satuan Wilayah Pengembangan.

Hasil dari survey lapangan dimaksud selanjutnya akan dianalisis baik secara kuantitatif maupun kualitatif sehingga hasil analisis dimaksud, diharapkan dapat mengetahui pola pembiayaan pembangunan Daerah dalam Pengembangan Wilayah di Kabupaten Malang. Diharapkan hasil temuan ini dapat dijadikan referensi/dasar dalam mengoptimalkan penggunaan anggaran keuangan daerah yang ada, agar berjalan efektif, efisien, tepat mutu dan tepat sasaran sesuai dengan keinginan dan harapan masyarakat. Secara lebih jelas, kerangka pemikiran studi dapat dilihat pada gambar 1.3.



GAMBAR 1.3
KERANGKA PEMIKIRAN STUDI
POLA PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN DAERAH DALAM PENGEMBANGAN
WILAYAH SEBAGAI WUJUD DESENTRALISASI PEMBANGUNAN DAN
OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN MALANG

Sumber : Hasil Olahan, 2004

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini lebih merupakan gabungan dari penelitian lapangan (*field research*) dan studi literatur. Penelitian lapangan dimaksudkan untuk mengetahui permasalahan serta mendapatkan informasi-informasi dan data yang ada di lokasi penelitian. Sedangkan penelaahan pustaka (*literature study*), terutama pada awal penyusunan kerangka pemikiran dan landasan teori.

1.6.2 Kerangka Analisis

Untuk mencapai tujuan dalam penelitian ini, maka kerangka analisis yang akan digunakan adalah sebagai berikut:

1. Analisis pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Malang.

Analisis ini bertujuan untuk mengetahui pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Malang utamanya yang menyangkut dengan pelaksanaan desentralisasi pembangunan dan otonomi daerah. Pada awal analisis ini dilakukan identifikasi terhadap sumber-sumber pembiayaan pembangunan, penerapan-penerapan kebijakan fiskal, serta mengukur derajat desentralisasi fiskal dan upaya mengatasi keterbatasan anggaran.

Langkah berikutnya adalah melakukan analisis pengalokasian anggaran pembangunan daerah dalam konteks sektoral, dengan melakukan kajian terhadap :

- a. Besaran alokasi anggaran pembangunan per sektor
- b. Besaran alokasi anggaran pembangunan menurut satuan unit kerja/instansi
- c. Identifikasi sektor basis dan non basis
- d. Tingkat pemanfaatan sektor basis dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan.

2. Analisis pengalokasian anggaran pembangunan daerah dalam konteks Sub Satuan Wilayah Pengembangan.

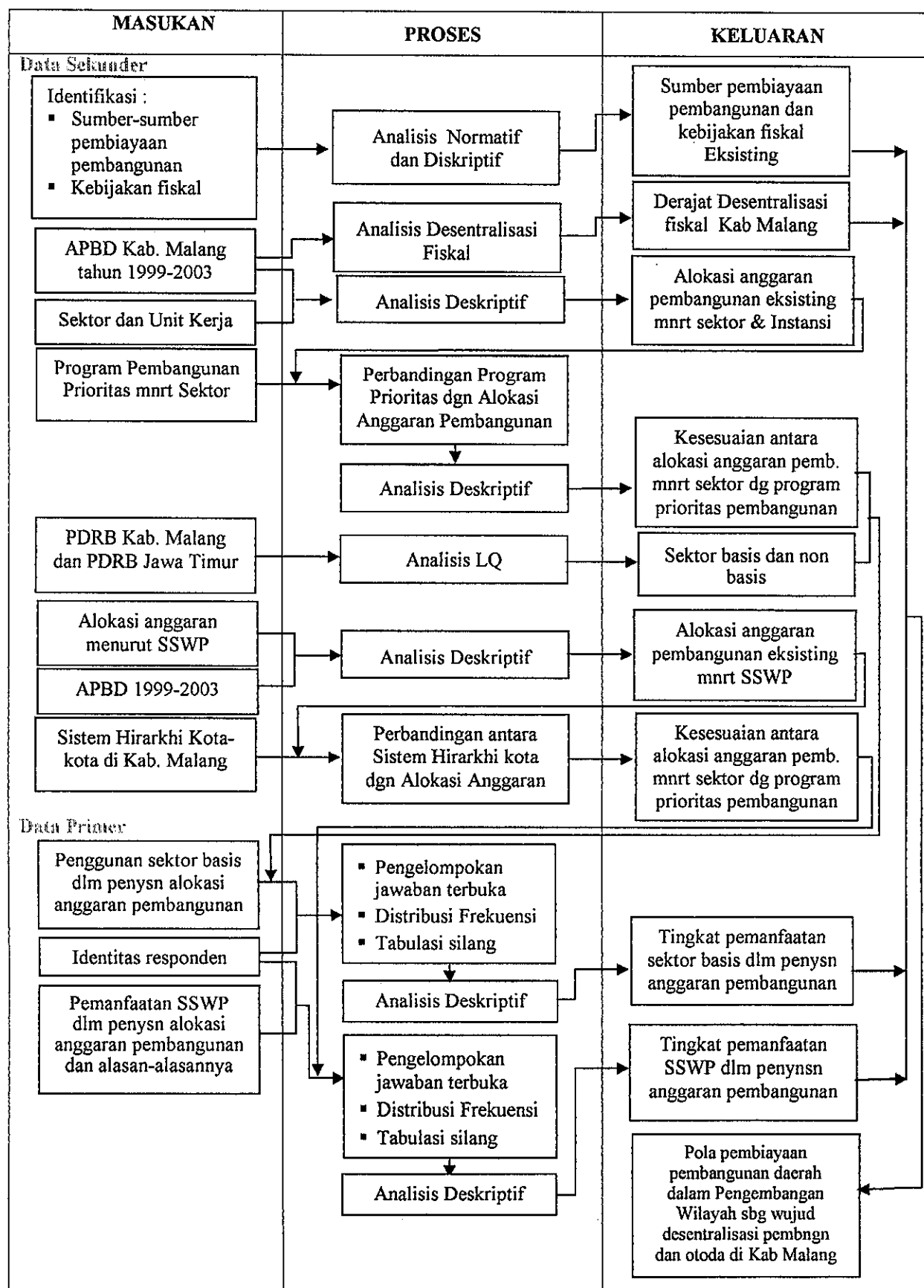
Analisis ini dilakukan untuk mengetahui alokasi anggaran pembangunan daerah yang dilihat berdasarkan penetapan perwilayahan pembangunan (SSWP), yang dilakukan melalui kajian mengenai:

- a. Besaran alokasi anggaran pembangunan dalam bentuk program dan proyek menurut SSWP
 - b. Tingkat pemanfaatan penetapan perwilayahan pembangunan (SSWP) dalam penyusunan pembiayaan pembangunan daerah berikut alasannya.
3. Analisis pola pembiayaan pembangunan daerah dalam pengembangan wilayah.

Analisis ini merupakan analisis lanjutan mengenai pola pembiayaan pembangunan daerah, yang dilihat melalui :

- a. Pola pembiayaan pembangunan pada level Kabupaten
- b. Pola pembiayaan pembangunan pada level SSWP.

Untuk lebih jelasnya, kerangka analisis dalam studi ini dapat dilihat pada gambar 1.4 sebagai berikut :



GAMBAR 1.4
ALUR PIKIR PROSES ANALISIS DATA
 Sumber : Hasil Olahan, 2004

1.6.3 Teknik Pemilihan Nara Sumber

Dalam penelitian kualitatif, sampel dimaksudkan untuk menjangkau sebanyak mungkin informasi dari berbagai macam sumber dan bangunannya (Moleong, 2002). Oleh sebab itu dalam menentukan nara sumber pada penelitian ini digunakan teknik *purposive sample*, yaitu pengambilan nara sumber berdasarkan pertimbangan perorangan atau pertimbangan peneliti, atau dilakukan dengan sengaja. Secara khusus, teknik pemilihan nara sumber dalam studi ini tidak ada, sehingga dasar pemilihan responden adalah :

1. Pengetahuan dan pengalaman responden di bidang pembiayaan pembangunan daerah baik dalam pengelolaan anggaran keuangannya maupun strategi penyusunan anggaran di Kabupaten Malang.
2. Tugas dan fungsi responden yang terkait erat dengan pengelolaan pembiayaan pembangunan daerah di Kabupaten Malang.

Dengan memperhatikan tugas pokok dan fungsi instansi dan perorangan yang terkait dengan pembiayaan pembangunan dimaksud, maka diperoleh 20 orang nara sumber dengan pengelompokan sebagai berikut :

1. Kelompok anggota tim anggaran dari eksekutif, sebanyak 7 orang, terdiri dari :
 - Sekretariat Daerah, sebanyak 4 orang yang berasal dari 3 bagian yaitu 2 orang dari Bagian Keuangan, 1 orang dari Bagian Hukum dan 1 orang dari Bagian Pembangunan.
 - Badan Daerah, sebanyak 2 orang yang berasal dari Badan Badan Perencanaan.
2. Kelompok anggota tim anggaran dari legislatif, sebanyak 5 orang.
3. Kelompok bukan anggota tim anggaran tetapi karena tugas dan jabatannya terkait erat dengan pengelolaan pembiayaan pembangunan, sebanyak 8 orang, terdiri dari :

- Sekretariat Daerah, sebanyak 2 orang yang berasal dari Bagian Keuangan dan Bagian Pembangunan.
- Badan Daerah dan Kantor, sebanyak 3 orang yang berasal dari Badan Perencanaan Kabupaten, Badan Pengawasan dan Kantor Penanaman Modal.
- Dinas Daerah, sebanyak 3 orang yang berasal dari Dinas Permukiman, Dinas Bina Marga dan Dinas Pengairan.

1.6.4 Teknik Analisis

Analisis data merupakan proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan (Singarimbun, et.al; 1995). Analisis yang akan dipergunakan dalam kajian ini adalah analisis deskriptif terhadap data kualitatif dan didukung oleh analisis kuantitatif yang berkaitan dengan pola pembiayaan pembangunan dalam konteks Sub Satuan Wilayah Pengembangan.

Data yang telah diperoleh melalui kuesioner mengenai tingkat penggunaan fungsi dan peran SSWP dalam pembagian pembiayaan pembangunan, dan kemudian diolah dengan menggunakan teknik analisa deskriptif. Pengertian deskriptif tidak hanya sekedar menemukan data atau fakta tetapi juga melakukan analisis serta menyajikan data dan fakta yang sudah terolah beserta penafsirannya. Lebih lanjut, teknik ini digunakan untuk menganalisa data dengan cara:

- ✦ Mendeskripsikan atau menggambarkan data yang telah terkumpul,
- ✦ Menginterpretasikan kondisi atau hubungan yang ada,
- ✦ Menggambarkan proses yang sedang berlangsung,
- ✦ Menggambarkan kecenderungan atau pendapat yang sedang berkembang.

Berdasarkan hasil tersebut akan dapat dilakukan penafsiran terhadap data dan akan diperoleh kesimpulan dari fenomena yang sedang berlangsung. Deskripsi ini dilakukan

setelah terlebih dahulu dilakukan pengelompokan jawaban-jawaban yang diperoleh dari responden terutama mengenai alasan-alasan responden yang berkaitan dengan digunakan atau tidaknya kriteria fungsi dan peran SSWP dalam pembiayaan pembangunan dan diperhatikan atau tidaknya fungsi dan peran SSWP dalam pembiayaan pembangunan di Kabupaten Malang.

Apabila data telah terkumpul, maka dilakukan klasifikasi data menjadi 2 kelompok yaitu data kualitatif dan data kuantitatif. Data yang dihasilkan kemudian diolah melalui proses pengecekan, pemberian tanda, simbol, kode bagi tiap-tiap data sesuai dengan pengelompokannya dan sesuai kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya, serta pengelompokan data dengan cara yang teliti dan teratur, kemudian dihitung dan dijumlahkan berapa banyak peristiwa, gejala, item dan lain-lain yang termasuk dalam satu kategori. Data kualitatif yang diperoleh dari kuesioner melalui jawaban-jawaban terbuka terutama yang berkaitan dengan alasan digunakan atau tidaknya SSWP dan diperhatikan atau tidaknya fungsi dan peran SSWP dalam penyusunan pembiayaan pembangunan, kemudian dilakukan pengelompokan jawaban untuk diberi kode sebelum diproses lebih lanjut untuk diketahui distribusi frekuensinya.

Data yang bersifat kualitatif, digambarkan hasilnya dengan kata-kata atau kalimat, dipisah-pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Sedangkan data yang bersifat kuantitatif, diproses dengan beberapa cara antara lain (Arikunto, 1998):

1. Dijumlahkan, dibandingkan dengan jumlah yang diharapkan dan diperoleh persentase.

Kadang-kadang pencarian persentase dimaksudkan untuk mengetahui status sesuatu yang dipersentasekan dan disajikan dalam bentuk persentase. Tetapi kadang-kadang persentase tersebut ditafsirkan dengan kalimat yang bersifat kualitatif. Sebaliknya data kualitatif yang ada seringkali dikuantifikasikan sekedar untuk mempermudah

penggabungan dua atau lebih data variabel, kemudian setelah terdapat hasil akhir lalu dikualifikasikan kembali. Teknik ini sering disebut dengan teknik deskriptif kualitatif dengan persentase.

2. Dijumlahkan, diklasifikasikan sehingga merupakan suatu susunan urut data, untuk selanjutnya dibuat tabel, baik yang hanya berhenti sampai tabel saja maupun yang diproses lebih lanjut menjadi perhitungan pengambilan kesimpulan ataupun untuk kepentingan visualisasi data, baik dalam bentuk grafik, diagram batang, diagram kue dan lain-lain.

Analisis terhadap data kualitatif yang diperoleh dari kuesioner yang merupakan jawaban terbuka, dilakukan melalui tiga kegiatan yang terjadi secara bersamaan, yaitu (Miles, 1992):

1. Reduksi data

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa hingga kesimpulan akhir dapat ditarik dan diverifikasi. Data kualitatif dapat disederhanakan dan ditransformasikan dalam aneka macam cara, yaitu melalui seleksi yang ketat, melalui ringkasan atau uraian singkat, menggolongkannya dalam satu pola yang lebih luas dan sebagainya.

2. Penyajian data

Penyajian data diartikan sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian yang paling sering digunakan pada data kualitatif pada masa yang lalu adalah bentuk teks

naratif. Tetapi sekarang, penyajian data dapat berupa tabel, matriks, grafik, jaringan dan bagan. Semuanya dirancang guna menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang padu dan mudah diraih, dengan demikian dapat dilihat fenomena apa yang sedang terjadi. Pada studi ini, penyajian data lebih banyak menggunakan tabel-tabel.

3. Menarik kesimpulan/verifikasi

Dari permulaan pengumpulan data, mulai dilakukan pencarian arti informasi, mencatat keteraturan, pola-pola, penjelasan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, alur sebab akibat dan proposisi. Melalui kegiatan penelitian, kesimpulan yang mula-mula belum jelas kemudian menjadi lebih rinci dan mengakar dengan kokoh. Kesimpulan akhir mungkin tidak muncul sampai pengumpulan data berakhir, tergantung pada besarnya kumpulan-kumpulan catatan lapangan, pengkodeannya, penyimpanan dan metode pencarian ulang yang digunakan dan kecakapan peneliti.

Sedangkan menurut Lexy J. Moleong (2002) “Analisa data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber. Setelah dibaca, dipelajari dan ditelaah, maka langkah berikutnya adalah mengadakan *reduksi data* yang dilakukan dengan jalan membuat abstraksi. Selanjutnya *menyusunnya dalam satuan-satuan*, kemudian *dikategorisasikan* pada langkah berikutnya. Kategori-kategori itu dilakukan sambil membuat *koding*. Tahap akhir adalah *mengadakan pemeriksaan keabsahan data*, dan selanjutnya dapat dilakukan penafsiran data”.

Berdasarkan uraian di atas, kegiatan reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi merupakan kegiatan yang saling terkait pada saat sebelum, selama dan sesudah pengumpulan data dalam bentuk yang sejajar. Dengan perkataan lain, ketiga jenis kegiatan tersebut dan kegiatan pengumpulan data merupakan proses siklus dan

interaktif. Pengkodean data, misalnya (reduksi data), menjurus ke arah gagasan-gagasan baru guna dimasukkan ke dalam suatu matriks (penyajian data). Begitu matriks terisi, kesimpulan awal dapat ditarik.

Dalam analisis kuantitatif akan digunakan analisis tabulasi silang terhadap data (pilihan jawaban) yang diperoleh dari kuesioner. Tabulasi silang merupakan teknik analisis yang menggunakan data kategori atau data berkelas yang selanjutnya diolah untuk mengetahui adanya karakteristik korelasi atau hubungan satu variabel dengan variabel lain (Dillon, 1984). Lebih lanjut Singarimbun (1995) menyebutkan bahwa analisis tabulasi silang adalah teknik analisis yang paling sederhana tetapi memiliki daya menerangkan cukup kuat untuk menjelaskan hubungan antar variabel.

Selanjutnya untuk mengetahui sektor basis dan non basis, akan digunakan analisis *Location Quotient (LQ)* yang bertujuan untuk mengidentifikasi peranan sektor-sektor ekonomi pada tiap wilayah pembangunan, yaitu dengan membandingkan sumbangan sektor-sektor yang ada pada wilayah pembangunan terhadap sumbangan sektor yang sama ada tingkat yang lebih tinggi, yaitu propinsi atau wilayah pengaruhnya. Sektor-sektor ekonomi berperan secara dominan menunjukkan bahwa sektor-sektor tersebut sangat mendukung perkembangan perekonomian wilayah yang bersangkutan. Adapun persamaan matematis dari teknik analisis ini adalah (Warpani, 1984) :

$$LQ = \frac{(S_i/S)}{(N_i/N)}$$

dimana :

- Si : Jumlah Produk (PDRB) sub sektor i di wilayah yang diselidiki
- S : Jumlah total produk (PDRB) di wilayah yang diselidiki
- Ni : Jumlah produk (PDRB) subsektor i di propinsi
- N : Jumlah total produk (total PDRB) di propinsi

Dari hasil perhitungan Location Quotient (LQ) tersebut ada tiga kemungkinan hasil yang di dapat , yaitu ;

- Jika Location Quotient (LQ) > 1, maka sektor tersebut adalah sektor basis, yaitu suatu sektor di Kabupaten Malang yang memiliki tingkat spesialisasi tinggi
- Jika Location Quotient (LQ) < 1, maka sektor tersebut adalah sektor non-basis yaitu suatu sektor yang tingkat spesialisasinya lebih rendah dari wilayah acuan.
- Jika LQ = 1 maka sektor tersebut memiliki tingkat yang sama dengan sektor di wilayah acuan.

Sedangkan untuk mengetahui proyeksi perkembangan di masa yang akan datang, dilakukan analisis regresi linier. Dengan analisis ini akan diketahui perkiraan PDRB dan PAD di Kabupaten Malang. Adapun persamaan matematis dari teknik analisis ini adalah (Warpani, 1984) :

$$P_{t+0} = a + bX_{t+0}$$

dimana :

P : Jumlah P pada tahun sekarang

X : nilai yang diambil dari perubah bebas (tahun yang dikehendaki)

a ,b : tetapan yang dapat diperoleh dari rumus

$$a = \frac{\sum P \sum X^2 - \sum X \sum XP}{N \sum X^2 - (\sum X)^2}$$

$$b = \frac{N \sum XP - \sum X \sum P}{N \sum X^2 - (\sum X)^2}$$

dimana N adalah jumlah tahun yang menjadi data awal.

1.7 Sistematika Penulisan

Sistematika penyusunan tesis ini adalah sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan

Bab ini berisi tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan sasaran, ruang lingkup, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab II Pembiayaan Pembangunan Daerah dan Konsep Pengembangan Wilayah dalam Kerangka Desentralisasi Pembangunan dan Otonomi Daerah

Bab ini mengemukakan hasil studi kepustakaan, yang merupakan landasan teori dan konsepsi yang dapat menjawab secara teoritis permasalahan yang diangkat, meliputi : konsep dan pengertian pengembangan wilayah, pembiayaan pembangunan daerah baik sumber-sumbernya maupun teknik penyusunan anggaran.

Bab III Kondisi Umum dan Permasalahan Pembiayaan Pembangunan Kabupaten Malang

Bab ini menyajikan kondisi secara umum wilayah studi, baik dalam skala makro maupun mikro dari aspek fisik dan non fisik yang mempunyai pengaruh terhadap pembiayaan pembangunan daerah dalam upaya pengembangan wilayah.

Bab IV Pola Pembiayaan Pembangunan Daerah dalam Pengembangan Wilayah di Kabupaten Malang

Bab ini merupakan analisis terhadap pembiayaan pembangunan daerah dalam upaya pengembangan wilayah yang meliputi analisis mengenai sumber-sumber pembiayaan pembangunan, kebijakan-kebijakan fiskal, pola pengalokasian anggaran pembangunan dalam konteks sektoral, serta pola pengalokasian anggaran pembangunan dalam konteks Sub Satuan Wilayah Pengembangan.

Bab V Kesimpulan dan Rekomendasi

Pada bab ini dibahas mengenai kesimpulan yang diperoleh dari hasil temuan dan rekomendasi yang diusulkan berdasarkan kesimpulan tersebut.

BAB II

PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN DAERAH DAN KONSEP PENGEMBANGAN WILAYAH DALAM KERANGKA DESENTRALISASI PEMBANGUNAN DAN OTONOMI DAERAH

2.1 Pembiayaan Pembangunan Daerah

Pembiayaan pembangunan daerah adalah seluruh pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan pembangunan, yang dilaksanakan atau dikelola langsung oleh aparat pemerintah melalui APBD (Kartasmita, 1997 : 123). Melihat definisi tersebut maka untuk mengetahui lebih lanjut tentang pembiayaan pembangunan maka terlebih dahulu perlu dibahas tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta sumber-sumber pembiayaan pembangunan.

Selanjutnya akan dibahas konsep pembiayaan pembangunan dalam kerangka desentralisasi pembangunan dan otonomi daerah seiring dengan diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999.

2.1.1 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Bagi Pemerintah Daerah agar dapat mengelola keuangannya dengan baik, maka diperlukan anggaran untuk mengendalikannya. Anggaran bagi daerah dimaksud berupa anggaran keuangan daerah yang lebih dikenal dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Adapun pengertian APBD yang sederhana dikemukakan oleh Achmad Fauzi (1995:30) yaitu sebagai "program Pemerintah Daerah yang diwujudkan dalam bentuk angka". Sedangkan D.J. Mamesah (1995:20) mendefinisikan APBD sebagai "Rencana operasional keuangan Pemerintah Daerah, dimana pada satu pihak menggambarkan

perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan yang dilakukan daerah dalam 1 tahun anggaran tertentu, dan di pihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran kegiatan yang dilakukan daerah dimaksud”.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan gambaran kebijakan Pemerintah Daerah sebagai rencana operasional yang mencantumkan perkiraan penerimaan dengan target minimal dan perkiraan pengeluaran dengan batas maksimal, yang dituangkan dalam bentuk angka selama periode 1 (satu) tahun anggaran. Selain itu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah juga merupakan pengawasan serta perwujudan otonomi daerah. Dengan mengetahui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah suatu daerah, maka diharapkan akan dapat memahami program kerja baik yang bersifat rutin maupun pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam setiap tahun anggaran.

2.1.2 Sumber-Sumber Pembiayaan Daerah

Ada beberapa sumber pembiayaan pembangunan daerah yang dapat diperoleh oleh Pemerintah Daerah untuk membiayai penyelenggaraan daerah yang bersangkutan. Sumber-sumber pembiayaan pembangunan Daerah tersebut dapat ditinjau dari 2 (dua) hal yaitu : *pertama*, berdasarkan mekanisme anggaran Pemerintah, dan *kedua*, berdasarkan mekanisme non anggaran Pemerintah.

2.1.2.1 Sumber-sumber Pembiayaan Konvensional

Sumber pembiayaan pembangunan daerah yang berasal dari mekanisme anggaran Pemerintah ini disebut pula sebagai Sumber pembiayaan Konvensional. Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, terdapat

sumber-sumber penerimaan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, adalah sebagai berikut :

1. Penerimaan Asli Daerah, yang bersumber dari :
 - a. hasil pajak daerah,
 - b. hasil retribusi daerah
 - c. hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 - d. lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Jenis pendapatan yang berasal dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berdasarkan UU NO. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No. 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dirinci menjadi :

- (1) Pajak Propinsi terdiri dari : (a) Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air, (b) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) dan Kendaraan di Atas Air, (c) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, dan (d) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.
 - (2) Jenis Pajak Kabupaten / Kota, terdiri atas : (a) Pajak Hotel, (b) Pajak restoran, (c) Pajak Hiburan, (d) Pajak Reklame, (e) Pajak Penerangan Jalan, (f) Pajak Pengambilan Bahan galian Golongan C, dan (g) Pajak Parkir.
 - (3) Retribusi daerah, dirinci menjadi : (a) Retribusi Jasa Umum, (b) Retribusi Jasa Usaha, dan (c) Retribusi Perijinan tertentu.
2. Dana Perimbangan, terdiri dari :
 - a. Bagian Daerah dari Penerimaan Pajak Penghasilan Perseorangan, Paja Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak Atas tanah dan Bangunan, serta Penerimaan dari Sumber daya Alam, yang dapat dirinci sebagai berikut :

- (1) Pemerintah Daerah mendapatkan bagian Pajak Penghasilan Perseorangan sebesar 20% dan 80% untuk Pemerintah Pusat.
- (2) Penerimaan Negara dari Pajak Bumi dan Bangunan dibagi dengan imbangan 10% untuk Pemerintah Pusat dan 90% untuk Daerah.
- (3) Penerimaan negara dari Bea perolehan Hak atas tanah dan Bangunan (BPHTB) akan dibagi dengan imbangan 20 % untuk Pemerintah Pusat dan 80% untuk Daerah.
- (4) Penerimaan negara dari sumber daya alam sektor kehutanan, pertambangan umum, dan sektor perikanan dibagi dengan imbangan 20% untuk Pemerintah Pusat dan 80% untuk Daerah.
- (5) Penerimaan Negara dari sumber daya alam sektor pertambangan minyak dan gas alam yang dihasilkan dari wilayah yang bersangkutan, dibagi dengan imbangan sebagai berikut :
 - (a) Penerimaan Daerah dari pertambangan minyak bumi yang berasal dari wilayah Daerah setelah dikurangi komponen pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dibagi dengan imbangan 85% untuk Pemerintah Pusat dan 15% untuk Daerah.
 - (b) Penerimaan Daerah dari pertambangan gas alam yang berasal dari wilayah Daerah setelah dikurangi komponen pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dibagi dengan imbangan 70% untuk Pemerintah Pusat dan 30% untuk Daerah.

b. Dana Alokasi Umum

Dana alokasi umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan dan perimbangan kemampuan keuangan antar

daerah dalam membiayai kebutuhan pengeluarannya. Dana alokasi umum yang diberikan kepada daerah ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari Penerimaan Dalam Negeri yang ditetapkan dalam APBN.

c. Dana Alokasi Khusus

Dana alokasi Khusus dialokasikan untuk membantu pembiayaan kebutuhan tertentu, yaitu merupakan program nasional atau program.kegiatan yang tidak terdapat di Daerah lain. Kegiatan/program yang dibiayai dengan Dana alokasi Khusus harus didampingi dengan dana pendamping yang bersumber dari penerimaan umum APBD.

3. Pinjaman daerah

Dalam hal pinjaman daerah, dapat dilakukan baik yang bersumber dari dalam negeri maupun luar negeri dengan persetujuan Pemerintah Pusat untuk membiayai sebagian anggarannya. Daerah dapat melakukan pinjaman jangka panjang guna membiayai pembangunan prasarana yang merupakan aset Daerah dan dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran kembali pinjaman serta memberikan manfaat bagi pelayanan masyarakat. Daerah juga dapat melakukan pinjaman jangka panjang guna pengaturan arus kas dalam rangka pengelolaan kas Daerah.

4. Lain-lain Penerimaan yang Sah

Selanjutnya apabila lebih dicermati, terdapat perbedaan yang cukup mendasar terhadap perubahan sumber-sumber penerimaan keuangan daerah dan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dengan Undang-undang sebelumnya. Perbedaan tersebut terkait dengan "Pembiayaan keuangan daerah berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 didukung oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang

hanya merupakan sebagian kecil dari total APBD, serta sumbangan dan bantuan Pemerintah Pusat mendominasi sebagian besar dari total APBD (Mardiasmo, 2002:132).

Sementara menurut UU No. 22 Tahun 1999, pembiayaan penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah dan DPRD dalam pelaksanaan otonomi daerah dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagaimana tercantum dalam pasal 78 ayat (1) dan (2) UU No. 22 Tahun 1999. Sedangkan menurut UU No. 25 tahun 1999 diatas, APBD bersumber pada PAD, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah serta pendapatan lain-lain, dimana kesemuanya itu merupakan hak daerah untuk menentukan belanja keuangannya sendiri. Jadi meskipun dalam hal sumber-sumber keuangannya, UU no. 25 tahun 1999 tidak terlalu berbeda jauh dengan UU no. 32 tahun 1956, namun dalam penggunaan belanja keuangannya, UU no. 22 dan 25 tahun 1999 lebih memberikan kebebasan bagi bagi daerah dalam menentukan belanja keuangannya.

Dengan demikian jelaslah bahwa terdapat perubahan yang cukup signifikan dari diterapkannya UU No. 22 Tahun 1999, khususnya yang berkaitan dengan sumber-sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

2.1.2.2 Sumber-sumber Pembiayaan Non Konvensional

Sumber pembiayaan non konvensional adalah sumber pembiayaan pembangunan Daerah yang berasal dari mekanisme bukan anggaran Pemerintah. Modal pembiayaan non konvensional ini berasal dari 3 (tiga) sumber yaitu : (1) Pemerintah, (2) Swasta, dan (3) masyarakat. Perbedaan mendasar antara modal swasta dan masyarakat ini dapat dilihat dari tujuan masing-masing penyertaan modal dimaksud. Peran serta swasta dalam pembiayaan pembangunan antara lain berorientasi pada *profit* (keuntungan) swasta, sedangkan peran serta masyarakat lebih kepada kepentingan umum. Untuk setiap jenis modal, terdapat beberapa jenis instrumen keuangan, yaitu :

A. Sumber Pembiayaan melalui Pendapatan (*Revenue Financing*)

Sumber pembiayaan melalui pendapatan (*Revenue financing*) ini dapat dikategorikan menjadi 3 (tiga), yaitu :

1. Pembiayaan melalui pendapatan Pemerintah (*Public Revenue Financing*)

Salah satu bentuk *Public Revenue Financing* adalah pungutan perbaikan (*Betterment Levies*).

Pungutan perbaikan (*Betterment Levies*) adalah merupakan tagihan modal (*capital charges*) yang ditujukan untuk menutupi atau membiayai belanja modal dari investasi prasarana. Hal ini dapat dikenakan pada suatu kawasan dimana biaya-biaya peningkatan mutu lingkungan langsung dibebankan pada nilai tanah. Perbaikan mutu lingkungan mencakup antara lain : pembuatan trotoar, jalan besar, saluran air limbah, dan taman-taman (stein dalam Catanese, 1996)

2. Pembiayaan melalui pendapatan Swasta (*Private Revenue Financing*)

Bentuk dari *Private Revenue Financing* diantaranya adalah biaya dampak pembangunan (*Development Impact Fees*) dan Biaya Sambungan (*Connection Fees*).

a. Biaya Dampak Pembangunan (*Development Impact Fees*)

Development Impact Fees adalah suatu biaya yang dikenakan akibat suatu pembangunan baru dan merupakan salah satu cara untuk mengurangi beban biaya penyediaan sarana dan prasarana bagi pembangunan baru (Nelson, 1988:3). Pengenaan *Development Impact Fees* dapat dilakukan dengan berbagai cara, diantaranya adalah :

- Dengan cara pengenaan yang dilakukan karena pembangunan baru (misal: pembangunan kota baru) tidak sesuai dengan ketentuan *master plan* yang ada, misalnya ketentuan kepadatan penduduk, dan ketentuan rasio penggunaan lahan.

- Dengan perbandingan kondisi *demand* dan *supply* (misal:bidang perumahan). Dengan mempertimbangkan konteks umum dan kondisi *demand* dan *supply*, dapat dilihat siapa yang harus membayar *Development Impact Fees* terhadap pasar perumahan (Huffman, 1988:49).

Besarnya *Development Impact Fees* dapat ditentukan dengan analisis dampak fiskal (Kusbiantoro dan Patta, 1994:18). Dengan analisis ini dapat ditentukan beberapa delta biaya dampak yang dihasilkan dari pembangunan baru, yang kemudian dijadikan acuan dalam penentuan proporsi besarnya *Development Impact Fees*.

b. Biaya Sambungan (*Connection Fees*).

Biaya sambungan (*Connection Fees*) merupakan pungutan yang dikenakan oleh perusahaan jasa pelayanan kepada individu, misalnya air bersih, saluran pembuangan kotoran, dan telepon. Tujuan utama dikenakannya pungutan ini adalah untuk menutupi biaya yang timbul sebagai akibat adanya tambahan konsumen dalam jaringan yang sudah ada.

3. Pembiayaan melalui pendapatan Pemerintah-Swasta (*Public-Private Revenue Financing*)

Salah satu bentuk dari *Public-Private Revenue Financing* adalah konsolidasi lahan (Suparmoko, 1987). Konsolidasi lahan merupakan suatu usaha pengaturan kembali pemilik lahan dengan tujuan agar penggunaan lahan akan menjadi lebih baik dan optimal dalam pengertiankelestarian, pemanfaatan dan produktifitas. Dalam pelaksanaan konsolidasi lahan ini menggunakan sistem swadaya masyarakat yang pada prinsipnya semua biaya pembangunan ditanggung oleh pemilik lahan yang termasuk dalam lokasi proyek.

Dari sisi sosial, pelaksanaan konsolidasi lahan membawa manfaat pada pelibatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan prasarana dengan memberikan

sumbangan sebagian lahannya untuk pematangan lahan dan pengadaan prasarana lingkungan. Sedangkan dari sisi Pemerintah, konsolidasi lahan akan meringankan beban pembiayaan, sebab pembiayaan dari pengembangan kota dengan melakukan konsolidasi lahan diharapkan berasal dari pemilik lahan, yaitu dengan pajak sebagai kompensasi (pampasan) dari kenaikan harga lahan akibat konsolidasi dan penjualan lahan sebagai kontribusi dari pemilik lahan. Sedangkan bagi para pemilik lahan menyediakan sebagian dari lahannya untuk dibangun sarana prasarana bagi kepentingan mereka sendiri.

B. Sumber pembiayaan melalui hutang (*Debt Financing*)

1. Pembiayaan melalui hutang Pemerintah (*Public Debt Financing*)

Salah satu bentuk *Public Debt Financing* adalah Obligasi Daerah. Menurut Keputusan Menteri Keuangan No. 1548/KMK.013/1990 jo. Kepmenkeu No. 1199/KMK.010/1991 pasal 1 butir 34, Obligasi adalah bukti utang emiten (penerbit) yang mengandung janji pembayaran bunga, serta pelunasan pokok pinjaman yang dilakukan pada tanggal jatuh tempo sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun sejak tanggal emisi. Menilik pengertian diatas, maka dapat diidentifikasi bahwa obligasi mengandung 3 unsur, yaitu ; (1) bukti utang, (2) janji-janji, dan (3) pembatasan waktu (jatuh tempo) yang melahirkan perikatan karena hubungan pinjam meminjam uang antara penerbit dengan pemegang obligasi atau hubungan kreditor dengan debitor (P.A.Stein dalam Setiadi, 1996).

Penerbitan obligasi Daerah sebagai alternatif sumber pembiayaan proyek-proyek Daerah, mempunyai manfaat yang sangat besar. Sedikitnya terdapat 7 (tujuh) manfaat penerbitan obligasi Daerah, yaitu :

- Menghimpun dana untuk kebutuhan umum, pembiayaan proyek infrastruktur;
- Mempercepat realisasi infrastruktur serta pelayanan umum yang dituntut masyarakat;

- Penyalur aspirasi dan demokrasi di bidang pembangunan, lahan baru bagi lembaga profesi pasar modal;
 - Membangun kemandirian Daerah;
 - Mewujudkan gotong royong bentuk modern;
 - Melepaskan ketergantungan pinjaman luar negeri dan lembaga keuangan internasional;
 - Meramaikan pasar modal.
2. Pembiayaan melalui hutang Swasta (*Private Debt Financing*)

Salah satu wujud dari *Private Debt Financing* adalah *Development Exactions*. *Development Exactions* dikenakan pada developer dalam rangka pembangunan prasarana di dalam lingkungan (*on site*) area pembangunan, sebagai salah satu syarat sebelum pembangunan itu dimulai. Pada *Development Exactions* ini besarnya pungutan berdasarkan negosiasi atau perjanjian antara developer dengan institusi yang mewakili aktifitas masyarakat Daerah yang bersangkutan.

3. Pembiayaan melalui hutang Pemerintah-Swasta (*Public-Private Debt Financing*)

Pembiayaan melalui hutang Pemerintah-Swasta (*Public-Private Debt Financing*) dapat berbentuk :

a. *Excess Condemnation*

Merupakan metode pembiayaan prasarana secara tidak langsung, dimana sejumlah tanah disisihkan untuk pembangunan prasarana dan sejumlah lainnya diberikan kepada developer swasta untuk pembangunan komersial (Suparmoko, 1987).

b. *Linkage*

Pendekatan yang bersifat langsung, developer diharuskan menyediakan dan membiayai prasarana yang sejenis (paralel) di Daerah lain yang kurang diinginkan

dalam rangka mendapatkan persetujuan pembangunan di Daerah yang mereka inginkan (Suparmoko, 1987).

C. Sumber pembiayaan melalui kekayaan (*Equity Financing*)

Bentuk-bentuk pembiayaan melalui kekayaan (*Equity Financing*) yang dilakukan atas kerjasama antara pemerintah dan swasta (*Public-Private Equity Financing*) antara lain :

1. Usaha Patungan (*Joint Venture*)

Joint Venture merupakan kerjasama antara swasta dan pemerintah dimana masing-masing pihak mempunyai posisi yang seimbang dalam perusahaan yang bersangkutan. Tujuan utama dari kerjasama ini adalah untuk memadukan keunggulan yang dimiliki oleh sektor swasta dengan keunggulan yang dimiliki oleh sektor pemerintah.

2. BOT (*Build, Operation, Transfer*)

Build, Operation, Transfer (BOT) atau bangun, guna, dan serah merupakan bentuk konsesi dengan pengertian swasta membangun, mengoperasikan dan memperoleh pendapatan dari suatu fasilitas selama jangka waktu tertentu yang disepakati. Selama masa konsesi, swasta berhak mengutip pembayaran baik dari pemakai atau bahkan dari pemerintah sesuai dengan kontrak kerjasama yang telah dibuat. Setelah masa konsesi, fasilitas atau infrastruktur yang dibangun dan dioperasikan, diserahkan kepada pemerintah.

3. BOO (*Build, Own, Operate*)

Investor akan membangun proyek diatas tanah milik Pemerintah Daerah, setelah selesai, proyek langsung dihibahkan kepada Pemerintah Daerah dan investor dapat mengoperasikan bangunan tersebut dalam jangka waktu tertentu. Perusahaan swasta yang memenangkan konsesi proyek BOO, tetap memiliki hak terhadap proyek tersebut setelah masa konsesi usai. Perusahaan swasta kemudian dapat mengalihkan pengoperasian fasilitas infrastruktur kepada perusahaan lain atau terus mengoperasikannya sendiri.

4. Sewa (*Leasing*)

Dalam pola ini, Pemerintah menyewakan fasilitas untuk dioperasikan oleh swasta dengan *fee* tertentu. Swasta tentunya menanggung resiko komersial dan resiko lainnya yang mungkin terjadi. Mereka juga bertanggung jawab untuk menyediakan modal kerja, memelihara serta mengganti aset yang mudah rusak. Tanggung jawab pemerintah adalah pada aset-aset tetap dan membayar utang jangka panjang untuk proyek terkait. Fasilitas tersebut akan dikembalikan lagi kepada pemerintah setelah batas waktu perjanjian berakhir.

2.1.3 Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Kerangka Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah

Pelaksanaan Otonomi Daerah yang dilaksanakan di Indonesia sekarang bertumpu pada Undang-undang No.22 tahun 1999 dan Undang-undang No.25 Tahun 1999. Semangat yang terkandung dalam kedua Undang-undang ini adalah semangat untuk membuat bagaimana kondisi daerah semakin lebih baik. Tidak saja berupa pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah semata-mata, tapi diharapkan daerah mampu untuk melaksanakan proses pembangunan daerahnya dengan segala konsekuensi yang akan mengikuti, yang selama ini ditangani oleh pemerintah pusat. Dengan kata lain, kedua Undang-undang ini bersifat saling melengkapi. Sebab, pelimpahan wewenang pemerintahan yang lebih besar kepada daerah tidak akan ada artinya tanpa memberikan wewenang penggunaan dana yang memadai. Walaupun pada dasarnya gagasan otonomi pada daerah tingkat II yang tertuang pada Undang-undang no. 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, namun pada kenyataannya pemerintahan daerah yang berjalan amat sentralitis. Hal ini salah satunya disebabkan oleh instrumen pembiayaan daerah yang diatur oleh instruksi-instruksi Presiden.

Perbedaan yang paling mencolok seiring diberlakukannya kedua undang-undang ini adalah pada kewenangan daerah dalam hal penggunaan keuangannya. Pada era otonomi daerah ini, daerah dapat menentukan sendiri untuk apa uang yang dimiliki tersebut dibelanjakan. Di sisi lain berubahnya sistem pemerintahan dengan pemisahan antara legislatif dan eksekutif daerah, maka telah menciptakan digresi kepada daerah, artinya jika daerah menerima uang, maka harus dibelanjakan sesuai dengan akselerasi daerah.

Namun, berlakunya kedua undang-undang tersebut bukannya tanpa masalah. Rendahnya tingkat kemampuan keuangan daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas umum pemerintahan masih saja menjadi momok bagi pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Meskipun secara nyata penyerahan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah sangat luas untuk menyelenggarakan urusan umum pemerintahannya, namun penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah tersebut kurang dibarengi dengan kewenangan pengelolaan anggaran keuangan (Ambardi dan Prihawantoro; 2002). Sehingga dari sisi keuangan, sebagian besar pemerintah daerah dapat dikatakan belum cukup mampu melaksanakan otonomi daerah. Salah satu upaya untuk mengukur tingkat kemampuan daerah otonom di bidang keuangan adalah melalui perhitungan derajat desentralisasi fiskal. Perhitungan ini, menurut Hikmah (1999) dalam (manajemen keuangan) menggunakan rasio antara pendapatan asli daerah dengan penerimaan keuangan daerah, dimana semakin tinggi hasil perhitungannya, maka desentralisasinya juga semakin tinggi.

Masalah lain yang masih saja krusial adalah bagaimana mengoptimalkan perimbangan hubungan Keuangan Pusat dan Daerah. Istilah Perimbangan hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sendiri sudah sejak lama didiskusikan dalam ekonomi keuangan. Dalam literatur Angloamerika seringkali

diistilahkan dengan *Intergovernmental fiscal relation*. Popitz (1972) dalam Adhitya Wardhono (2001) mendefinisikan perimbangan hubungan keuangan daerah pusat sebagai keseluruhan peraturan yang berisikan hubungan antara berbagai tingkatan pemerintahan. Dalam pelaksanaannya dikenal dua bentuk perimbangan keuangan pusat dan daerah, yaitu pembagian wewenang dalam sumber penerimaan keuangan pada tingkatan pemerintahan yang bersifat vertikal (*Vertical intergovernmental fiscal relation*), dan perimbangan keuangan yang bersifat horizontal (*horizontal intergovernmental fiscal relation*). *Vertical intergovernmental fiscal relation* sendiri dapat digolongkan dalam tiga kategori yaitu, pemisahan sumber keuangan (*separation system*), perimbangan melalui subsidi (*grants*) dan sistem gabungan (*mix system*).

Selama ini, Indonesia memberlakukan prinsip yang pertama yaitu prinsip vertikal dengan sistem subsidi (*grants system*) dengan modifikasinya. Dalam sumber-sumber penerimaan keuangan dikenal istilah-istilah Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai, Pajak Barang Mewah dan Pajak Penjualan menjadi sumber penerimaan pemerintah Pusat. Sementara pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota masih belum diberi keleluasaan penuh untuk mengoptimalkan potensi pajak. Meskipun dalam UU No 25 tahun 1999 sudah disempurnakan sedemikian rupa, namun masih saja tidak diatur secara eksplisit. Prinsip pembagian sumber keuangan dalam hal ini masih menganut azas pemisahan terikat terhadap sumber keuangan. Dalam wacana ekonomi hal ini memungkinkan munculnya ketimpangan-ketimpangan baru.

Dengan sistem ini Pembagian Keuangan antara Pusat dan Daerah masih saja didominasi oleh pemerintah Pusat, sehingga pemerintah Daerah masih saja mengalami kesulitan dalam melakukan proses pembangunannya sendiri. Memang dengan dalih

pemerataan pembagunan atau subsidi silang memungkinkan untuk melakukan hal ini. Tetapi kenyataan yang terlihat ketimpangan dalam pembagian kekayaan daerah ini malah mengakibatkan munculnya ketimpangan dan kecemburuan daerah pemilik kekayaan. Konflik utama dalam penerapan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah adalah bagaimana tetap mempertahankan NKRI. Dan hal ini menimbulkan tarik menarik antara penerapan metode apa yang paling pas dengan kondisi bangsa Indonesia dan untuk tidak keluar dari bentuk Negara Kesatuan.

Belajar dari Republik Federal Jerman, Republik Pemerintah Jerman dalam melaksanakan perimbangan keuangan antara Federal dan negara bagian di Jerman lebih menganut pada prinsip *Subsidiaritas*. Prinsip ini memberikan dominasi kewenangan pada tingkatan pemerintah yang terbawah. Secara terperinci pembagian wewenang antara federal dan negara bagian di Jerman diatur dalam Konstitusi Negara (*Grundgesetz, GG*). Di Jerman negara bagian wajib untuk memikirkan nasib negara bagian lain yang lebih miskin. Namun demikian tidak diharapkan adanya ketergantungan negara miskin terhadap negara kaya terus dibiarkan begitu saja.

Dalam pembagian sumber keuangan dengan jelas diatur dalam Konstitusi Federal. Prinsip perimbangan keuangan horizontal antar negara bagian adalah prinsip yang sangat menonjol diterapkan di Jerman. Namun demikian tidak menutup kemungkinan terjadi pembagian pajak vertikal yang berefek horizontal, seperti misalnya pajak penghasilan dan pajak badan hukum. Penerapan sistem pajak horizontal ternyata menghasilkan stabilitas perimbangan keuangan negara bagian lebih baik, karena meminimalisasi kesenjangan. Dalam prinsip ini juga sangat dibutuhkan suatu framework yang sangat teliti dan riil

melihat potensi ekonomi antara daerah, antara lain berapa kebutuhan daerah dan bagaimana kemampuan daerah yang dimiliki.

Dengan melihat kondisi Indonesia yang sangat beragam antara daerah satu dengan yang lain, baik dari sisi kekayaan sumber ekonomi maupun karakter manusianya, dimana sangat rentan sekali memunculkan konflik, tentunya perlu inovasi dalam manajemen keuangan negara, khususnya masalah perimbangan keuangan antar daerah. Salah satu alternatif yang mungkin dapat dikembangkan adalah penerapan konsep perimbangan horizontal yang memperhatikan kondisi dan kekayaan yang dimilikinya. Sehingga pelaksanaan otonomi Daerah lebih terjamin, karena pelaksanaannya yang memperhitungkan kelayakan serta penerapan wewenang antara daerah yang lebih jelas dan rinci.

2.2 Penyusunan Pembiayaan Pembangunan Daerah

Dalam penyusunan pembiayaan pembangunan Daerah, menurut Badrul Munir (2002:98), terdapat empat faktor yang harus diperhatikan yaitu : (1) sumber-sumber penerimaan daerah, (2) tujuan dan arah penggunaan anggaran, (3) prinsip-prinsip penggunaan anggaran dan (4) proses penyusunan pembiayaan.

2.2.1 Sumber-sumber Penerimaan Daerah

Sebagaimana telah dibahas dimuka, bahwa sumber-sumber penerimaan Daerah terbagi dalam 2(dua) kelompok, yaitu : (1) Sumber-sumber penerimaan konvensional, dan (2) Sumber-sumber penerimaan non konvensional. Menurut S. Pamudji (1995:61) bahwa, Sumber-sumber keuangan yang pokok bagi Daerah di Indonesia terletak pada bidang perpajakan termasuk iuran pembangunan daerah dan retribusi daerah. Pajak dan retribusi daerah merupakan sarana pokok yang sangat menentukan dalam usaha mengembangkan

Pemerintah Daerah. Oleh karena itu intensifikasi dan ekstensifikasi penggalan sumber-sumber keuangan daerah di bidang perpajakan dan retribusi termasuk iuran pembangunan daerah merupakan usaha yang harus selalu ditingkatkan.

2.2.2 Tujuan dan Arah Penggunaan Anggaran

Sebagaimana telah diterangkan pada bagian-bagian terdahulu bahwa Anggaran Pembangunan adalah rencana pengeluaran untuk menghasilkan barang dan jasa yang mempunyai dampak meningkatkan kapasitas baik berupa fisik maupun non fisik sesuai dengan tujuan dan sasaran pembangunan yang telah ditetapkan sebelumnya. Adapun tujuan penggunaan anggaran adalah pembangunan adalah dalam rangka membiayai proyek-proyek yang diprioritaskan, yaitu untuk :

1. Memperluas lapangan kerja produktif dengan kualitas yang meningkat dan jumlah yang cukup besar;
2. mengembangkan kualitas sumber daya manusia sebagai unsur strategis dalam meningkatkan pembangunan;
3. menunjang secara langsung atau tidak langsung program penyediaan bahan pokok, pelayanan kesehatan, dan pengembangan pendidikan;
4. menyelesaikan pembangunan prasarana dan sarana yang langsung mendukung kegiatan ekonomi masyarakat dan mempunyai dampak luas dan besar;
5. menjaga dan meningkatkan efisiensi pemanfaatan sarana dan prasarana yang telah dibangun;
6. mendukung upaya-upaya pelestarian sumber daya alam dan fungsi lingkungan hidup;
7. memanfaatkan dan meningkatkan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk peningkatan kecerdasan bangsa;

8. meningkatkan dan mengoptimalisasikan penggunaan produksi dalam negeri serta meningkatkan keikutsertaan usaha ekonomi kecil, menengah dan koperasi.

2.2.3 Prinsip-prinsip Penggunaan Anggaran

Anggaran daerah pada hakekatnya merupakan salah satu instrumen untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Sehingga dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah harus benar-benar dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat dengan memperhatikan potensi dan sumber daya yang ada. Dengan demikian, dalam penyusunan anggaran daerah harus memperhatikan norma dan prinsip-prinsip anggaran sebagaimana terdapat dalam Pedoman Umum Penyusunan dan Pelaksanaan APBD 2001, sebagai berikut :

1. *Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran.* Prinsip transparansi anggaran daerah merupakan salah satu manifestasi dari perwujudan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggung jawab (*good governance*). Sebagaimana telah disebutkan di muka bahwa anggaran daerah merupakan salah satu sarana evaluasi pencapaian kinerja dan tanggung jawab Pemerintah dalam mensejahterakan masyarakat, maka APBD harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh dari setiap rupiah yang dikeluarkan.
2. *Disiplin Anggaran.* APBD disusun dengan berorientasi pada kebutuhan riil masyarakat, tanpa harus menanggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintah, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu, penyusunan anggaran dilakukan berdasarkan asas efisiensi, tepat guna, tepat waktu, dan dapat dipertanggungjawabkan.

3. *Keadilan Anggaran*. Pembiayaan Daerah dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap warga masyarakat. Untuk itu Pemerintah Daerah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan.
4. *Efisiensi dan Efektifitas Anggaran*. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan sebaik mungkin untuk menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal bagi masyarakat. Untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektifitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan indikator secara jelas mengenai tujuan, sasaran, hasil, dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.
5. *Format Anggaran*. Pada dasarnya anggaran daerah disusun berdasarkan format anggaran defisit (*deficit budget format*), yaitu selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit anggaran. Apabila terjadi surplus, maka Pemerintah Daerah dapat membentuk dana cadangan, namun apabila terjadi defisit, kekurangan anggaran dapat ditutup melalui sumber pembiayaan pinjaman, atau penerbitan obligasi daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.2.4 Proses Penyusunan Pembiayaan

Pembiayaan merupakan aspek penunjang yang sangat penting dalam pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan yang telah ditetapkan. Dalam penyusunan pembiayaan pembangunan daerah, terdapat 8 (delapan) tahapan pokok yang harus dilalui, yaitu :

1. pengarahannya oleh Bappeda kepada Dinas Instansi dan Badan Teknis Otonomi Daerah;
2. pengusulannya oleh Dinas Instansi dan badan teknis Otonomi daerah;

3. perkiraan platform anggaran oleh Bappeda dan Bagian keuangan;
4. pengajuan draft RAPBD kepada Kepala Daerah oleh Bappeda dan Bagian Keuangan;
5. pengajuan RAPBD oleh Kepala daerah kepada DPRD;
6. persetujuan RAPBD menjadi APBD oleh DPRD;
7. pengesahan APBD oleh Kepala Daerah;
8. Pengesahan DIPDA oleh Bappeda dan Bagian Keuangan atas nama Kepala Daerah.

2.2.5 Pendekatan alokasi anggaran pembangunan

Dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan di Indonesia, baik di tingkat pusat maupun daerah secara khusus belum memiliki kriteria alokasi anggaran yang jelas (Azis, 1994). Namun secara umum, dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunannya, rata-rata Pemerintah Daerah menggunakan beberapa pendekatan, antara lain :

1. Anggaran Tradisional

Model anggaran ini masih sering digunakan oleh banyak pemerintah daerah. Anggaran tradisional dalam proses penyusunannya menggunakan pendekatan "*line item*" dan "*incrementalism*" dengan penekanan pada pertanggungjawaban pada setiap input yang dialokasikan. Sedangkan menurut Mardiasmo (2001), terdapat 2 ciri utama dalam pendekatan anggaran tradisional yaitu (a) struktur dan susunan anggaran yang bersifat *line item*, dan (b) cara penyusunan anggaran yang didasarkan atas pendekatan *incrementalism*. Ciri lain yang melekat pada pendekatan tradisional tersebut adalah cenderung sentralistis, bersifat spesifikasi, tahunan, dan menggunakan prinsip anggaran bruto.

Pendekatan anggaran *incrementalism* adalah model pendekatan alokasi anggaran yang menggunakan data tahun sebelumnya sebagai dasar dalam menyesuaikan besarnya penambahan atau pengurangan dengan jumlah atau prosentase tertentu tanpa dilakukan kajian yang mendalam. Pendekatan seperti ini tidak saja belum menjamin terpenuhinya

kebutuhan riil, tetapi juga bisa mengakibatkan kesalahan yang terus berlanjut. Hal ini disebabkan karena kita tidak pernah tahu apakah pengeluaran periode sebelumnya yang dijadikan sebagai tahun dasar penyusunan anggaran tahun ini memang telah didasarkan pada kebutuhan yang wajar atau tidak.

Pendekatan anggaran line item adalah penyusunan anggaran yang didasarkan kepada dan dari mana dana berasal (pos-pos penerimaan) dan untuk apa dana tersebut digunakan (pos-pos pengeluaran). (Bastian, 2001). Karakteristik anggaran line item adalah titik berat perhatian pada segi pelaksanaan dan pengawasan, serta penekanan hanya pada segi administrasi.

Kelebihan dari alokasi anggaran dengan pendekatan line item dan incrementalism adalah :

- a. Relatif mudah menelusuri,
- b. Mengatasi rumitnya proses penyusunan anggaran,
- c. Tidak memerlukan pengetahuan yang terlalu rumit untuk memahami program-program baru,
- d. Mengamankan komitmen diantara partisipan sehingga dapat mengurangi konflik.

Sedangkan kelemahan anggaran tradisional menurut Mardiasmo (2002) adalah :

- a. Hubungan yang tidak memadai (terputus) antara anggaran tahunan dengan rencana pembangunan jangka panjang,
- b. Pendekatan incrementalism menyebabkan sejumlah besar pengeluaran tidak pernah dievaluasi secara menyeluruh efektifitasnya,
- c. Lebih berorientasi pada *input* dari pada *output*,
- d. Sekat-sekat antara departemen yang kaku membuat tujuan secara keseluruhan sulit dicapai,

- e. Adanya fargmentasi antara anggaran rutin dan anggaran modal/investasi,
- f. Anggaran tradisional bersifat tahunan, dimana waktu tersebut terlalu pendek terutama untuk proyek modal, sehingga dapat mendorong praktek-praktek yang tidak diinginkan (KKN),
- g. Sentralisasi penyiapan anggaran, ditambah dengan informasi yang tidak memadai menyebabkan lemahnya perencanaan anggaran, sebagai akibat adalah munculnya *budget padding* atau *budgetary slack*,
- h. Persetujuan anggaran yang terlambat, sehingga gagal memberikan mekanisme pengendalian untuk pengeluaran yang sesuai, seperti seringnya dilakukan revisi anggaran dan "*manipulasi anggaran*".

2. Anggaran Manajemen Publik

Munculnya teknik penganggaran sektor publik ini merupakan sarana untuk memecahkan berbagai kelemahan dalam anggaran tradisional. Tujuan utama pendekatan ini adalah pemberian desentralisasi dan penyerahan manajemen, pendekatan manajemen yang komprehensif dan terpadu, menekankan pada konsep nilai uang, pengawasan atas kinerja output, menentukan dan membuat prioritas tujuan serta pendekatan yang sistematis atau rasional dalam proses pengambilan keputusan. Ada tiga pendekatan dalam anggaran manajemen publik, yaitu :

a. anggaran kinerja (*performance budgeting*)

Performance budgeting system adalah penyusunan anggaran yang didasarkan pada pertimbangan beban biaya kerja (*work load*) dan *unit cost* dari setiap program yang terstruktur. Struktur disini diawali dengan pencapaian tujuan, program, serta didasari pemikiran bahwa penganggaran digunakan sebagai alat manajemen. Oleh karena itu anggaran dianggap sebagai pencerminan program kerja.

Kelemahan yang tampak dalam sistem ini adalah, *pertama*, tidak semua kegiatan dapat distandarisasi, *kedua*, tidak semua hasil kerja dapat diukur secara kuantitatif, dan *ketiga*, tidak jelas mengenai siapa pengambil keputusan dan siapa yang menanggung beban atas keputusan tersebut.

b. *Zero Based Budgeting (ZBB)*

ZBB adalah sistem anggaran yang didasarkan pada perkiraan kegiatan, bukan pada yang telah dilakukan pada masa lalu, dimana setiap anggaran akan dievaluasi secara terpisah, yang berarti berbagai program dikembangkan dalam visi tahunan yang bersangkutan (Bastian, 2001).

Adapun kelemahan dari pendekatan ini adalah, (i) tidak mudah untuk diterapkan, (ii) tidak semua kegiatan dapat disusun menurut ranking keputusan secara konsisten, (iii) terlalu mahal dan memakan banyak waktu, (iv) memerlukan keahlian khusus dalam penentuan prioritas, (v) memerlukan data lebih lengkap dan dukungan analisis yang cukup kuat, dan (vi) sulit memutuskan bahwa satu kegiatan lebih penting dibandingkan dengan kegiatan lainnya.

c. *Planning, Program and Budgeting System (PPBS)*

PPBS adalah suatu proses perencanaan, pembuatan program dan penganggaran yang terkait dalam suatu sistem sebagai suatu kesatuan yang bulat dan tidak terpisah-pisah yang didalamnya terkandung identifikasi tujuan organisasi serta permasalahan yang mungkin timbul (Bastian, 2001). Sedangkan menurut Mardiasmo (2002), PPBS merupakan suatu sistem perencanaan formal yang menggunakan suatu anggaran program serta menekankan pada analisis manfaat-biaya.

Sistem pendekatan ini memiliki kelemahan antara lain, *pertama*, merupakan proses multikomplek dan memerlukan banyak perhitungan dan analisis, *kedua*,

memerlukan pengelolaan yang ahli dan memiliki kualitas yang tinggi, serta *ketiga*, terlalu kompleks baik secara teknis maupun praktis.

2.3 Pengembangan Wilayah

Pengembangan wilayah menurut Sjarifuddin Akil (2003) adalah rangkaian upaya untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan berbagai sumber daya, merekatkan dan menyeimbangkan pembangunan nasional dan kesatuan wilayah nasional, meningkatkan keserasian antar kawasan, keterpaduan antar sektor pembangunan melalui proses penataan ruang dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan yang berkelanjutan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara lebih spesifik, Nelson dalam Bingham (1993) menyatakan bahwa *pengembangan wilayah* merupakan suatu proses perubahan dalam produktivitas wilayah yang berkaitan dengan populasi penduduk, tingkat pendapatan, kesempatan kerja serta nilai tambah industri. Secara garis besar hal tersebut dijabarkan dalam 4 proses, yaitu :

- (1) Proses pemanfaatan sumber daya alam
- (2) Proses pemanfaatan sumber daya manusia
- (3) Proses pemanfaatan sumber daya buatan
- (4) Proses mempertahankan nilai kelestarian fungsi dan tatanan lingkungan hidup.

Pengembangan wilayah adalah upaya untuk memperbaiki tingkat kesejahteraan kualitas hidup masyarakat di suatu wilayah tertentu. Tujuan pengembangan wilayah mengandung dua sisi yang saling berkaitan, yaitu sisi sosial ekonomi dan sisi ekologis. Pengembangan Wilayah merupakan program yang menyeluruh dan terpadu dari semua kegiatan dengan memperhitungkan sumber daya yang ada dan kontribusinya pada pembangunan suatu wilayah (Prod'homme, 1985 dalam MPPWK II, 2003:) Beberapa kata kunci yang terdapat dalam pengembangan wilayah, yaitu:

- Program yang menyeluruh dan terpadu

- Sumber daya yang tersedia dan kontribusinya terhadap wilayah
- Suatu wilayah tertentu

Berdasarkan beberapa definisi di atas, menjadi jelas bahwa pengembangan wilayah merupakan upaya memanfaatkan segenap potensi wilayah, baik alam maupun buatan dan sumber daya manusia yang akan menghasilkan peningkatan produktivitas wilayah dalam wujud perkembangan fisik, sosial ekonomi dan juga politik.

2.3.1 Pendekatan Pengembangan Wilayah

Dalam pengembangan wilayah terdapat beberapa pengertian tetapi secara umum mengacu kepada adanya perubahan dalam produktivitas wilayah. Tolok ukur produktivitas wilayah, antara lain : populasi penduduk, kesempatan kerja, tingkat pendapatan dan nilai tambah industri manufaktur. Juga bisa mengacu kepada pengembangan sosial seperti : kualitas kesehatan masyarakat, dan tingkat kesejahteraan, kualitas lingkungan, kreativitas, dan sebagainya. Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa pengembangan wilayah mengarah kepada adanya perbaikan wilayah secara bertahap dari kondisi kurang berkembang menjadi berkembang.

Pengembangan wilayah merupakan upaya untuk menciptakan pertumbuhan wilayah yang diimbangi dengan pemerataan perkembangan di seluruh wilayah. Keberhasilan pengembangan wilayah tentunya sangat dipengaruhi oleh kondisi geografis dan potensi wilayah, kualitas SDM, sistem pemerintahan dan keberadaan permodalan. Kondisi inilah yang kadang-kadang pada akhirnya menimbulkan suatu ketimpangan percepatan pembangunan sehingga pada akhirnya menimbulkan wilayah maju dan terbelakang. Dalam kaitan dengan pengembangan wilayah tersebut sangat dibutuhkan konsep dasar perkembangan dan teori-teori pengembangan wilayah agar mampu mengakomodasi potensi-potensi yang dimiliki oleh wilayah tersebut secara optimal.

Dalam pengembangan wilayah terdapat dua pendekatan, yaitu : pembangunan dari atas (*development from above*) sedang yang kedua adalah pembangunan dari bawah (*development from below*). Meskipun berbeda jalur dari mana datangnya perkembangan kedua pendekatan tersebut mempunyai beberapa pemikiran yang sama, yaitu penerapan teori basis ekonomi (*economic basis*) dan tahapan pertumbuhan (*stage of growth*).

Pengembangan wilayah merupakan kondisi dinamis yang terjadi akibat adanya pemanfaatan potensi sumber daya yang berbeda yang dimiliki oleh suatu wilayah. Dalam perkembangannya, perbedaan potensi antar wilayah membawa konsekuensi terhadap perkembangan aktifitas ekonomi didalamnya sebagai penggerak perkembangan wilayah. Pada awalnya, dengan sumber daya yang beragam wilayah lebih potensial untuk berkembang, sebaliknya wilayah yang kurang memiliki sumber daya cenderung kurang berkembang dan mengalami pertumbuhan yang lambat. Dalam tahap selanjutnya, kondisi dan potensi fisik ini mulai bergeser peranannya digantikan oleh faktor sosial dan ekonomi.

Perkembangan wilayah erat kaitannya dengan usaha-usaha pertumbuhan wilayah. Ditinjau dari sudut ekonomi, perkembangan wilayah digambarkan dengan meningkatnya taraf hidup masyarakat. Salah satu indikatornya adalah meningkatnya pendapatan perkapita masyarakat, sedangkan untuk melihat pendapatan wilayah, digambarkan dengan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) suatu wilayah, sehingga dapat dikatakan bahwa perkembangan wilayah tidak dapat dipisahkan dari adanya perkembangan atau pertumbuhan ekonomi wilayah.

Dalam mengkaji pola pembiayaan pembangunan dalam upaya pengembangan wilayah di Kabupaten Malang, konsep-konsep pengembangan wilayah yang relevan untuk dipakai adalah konsep kutub pertumbuhan, konsep agropolitan serta konsep pengembangan ekonomi lokal.

2.3.2. Konsep Kutub Pertumbuhan

Teori kutub pertumbuhan pertama kali diperkenalkan oleh Perroux pada tahun 1950 dengan teorinya *pole de croissance* yang menyatakan bahwa :

“ *growth does not appear everywhere and all at once; it appears in points or development poles, with variable intensities; it spreads along diverse channels and with varying terminal effects to the whole of the economy.* “ (Perroux dalam Glasson, 1977 : 171).

Kutub pertumbuhan regional terdiri dari satu kumpulan industri-industri yang mengalami kemajuan dan saling berhubungan, serta cenderung menimbulkan aglomerasi yang disebabkan oleh adanya faktor-faktor ekonomi eksternal. Faktor-faktor eksternal itu seperti turunnya biaya produksi, pembangunan pasar bagi pekerja urban dan akses pasar yang lebih besar.

Menurut Arsyad (1999: 147-148), inti dari konsep kutub pertumbuhan Perroux adalah sebagai berikut:

1. Dalam proses pembangunan akan muncul industri unggulan yang merupakan industri penggerak utama (*prime mover*) dalam pembangunan suatu daerah.
2. Pemusatan industri pada suatu daerah akan mempercepat pertumbuhan ekonomi, karena akan menciptakan pola konsumsi yang berbeda antar daerah, sehingga mempengaruhi perkembangan daerah-daerah lainnya
3. Perekonomian merupakan gabungan dari sistem industri yang relatif aktif (industri unggulan) dengan industri-industri yang relatif pasif, yaitu industri yang tergantung dari industri unggulan atau pusat pertumbuhan. Daerah yang relatif maju atau aktif akan mempengaruhi daerah-daerah yang relatif pasif. Diharapkan dari ide ini adalah munculnya *trickle down effect* dan *spread effect*.

Menurut Kadariah (1985: 24), kutub pertumbuhan bermakna sebagai berikut:

1. Secara fungsional, *growth pole* digambarkan sebagai suatu kelompok perusahaan cabang industri atau unsur-unsur dinamis yang merangsang kehidupan ekonomi.
2. Secara geografis, diartikan sebagai suatu *pole attraction* yang menyebabkan berbagai macam usaha tertarik untuk berkumpul di suatu tempat tanpa adanya hubungan antara usaha-usaha tersebut.

Dalam perkembangan selanjutnya, konsep Kutub Pertumbuhan Perroux dibahas lebih lanjut oleh Hirschman (1958) yang mengemukakan konsep Pembangunan Tidak Seimbang. Hirschman berpendapat bahwa pola pembangunan tak seimbang adalah lebih tepat untuk mempercepat pembangunan. Pembangunan dilakukan pada sektor-sektor tertentu yang dapat memberikan kontribusi besar terhadap pertumbuhan ekonomi (Arsyad, 1999 : 97).

Teori ini dipandang sesuai untuk negara atau daerah sedang berkembang yang masih rendah pendapatan dan ketersediaan kapitalnya, karena ketidakseimbangan tersebut akan mendorong kemajuan ekonomi lebih cepat dan biaya ekspansi dapat diminimumkan. Dengan adanya kesulitan dan kelangkaan, bersama-sama dengan perkembangan yang tidak seimbang, justru akan ada dorongan yang kuat untuk kemajuan teknologi dan dapat menarik investor baru.

Konsep kutub pertumbuhan selanjutnya dikemukakan oleh John Friedman (1987) dengan konsep Daerah Inti. Friedman berpendapat bahwa konsep daerah inti didasarkan pada analisis aspek tata ruang, lokasi, persoalan kebijaksanaan dan perencanaan pengembangan wilayah. Di sekitar daerah inti terdapat daerah pinggiran (*periphery regions*). Fungsi utama daerah inti ini secara garis besar adalah melaksanakan fungsi pelayanan terhadap daerah sekitar dengan sejumlah fungsi khusus yang dijalankannya, seperti pusat perdagangan, pusat industri, pusat pemerintahan dan lain sebagainya.

Lebih lanjut Friedmen (1987) mengemukakan 5 preposisi utama berkaitan dengan peranan daerah inti dalam pembangunan keruangan, yaitu :

1. Daerah inti mengatur keterhubungan dan ketergantungan daerah disekitarnya melalui sistem penyediaan pasar dan daerah administratif.

2. Daerah inti meneruskan secara sistematis dorongan inovasi ke daerah sekitar dalam wilayah pengaruhnya.
3. Daerah inti cenderung punya pengaruh positif dalam proses pembangunan sistem spasial, tetapi mungkin berupa pengaruh negatif jika penyebaran pembangunan wilayah inti gagal ditingkatkan dan interaksi wilayah menjadi berkurang.
4. Hirarkhi daerah inti dalam sistem spasial ditetapkan atas dasar kedudukan fungsionalnya dalam suatu sistem ruang yang meliputi karakteristik dan prestasinya.
5. Kemungkinan inovasi akan ditingkatkan ke semua lingkup sistem spasial dengan mempertukarkan informasi.

2.3.3. Konsep Agropolitan

Dasar teori ini merupakan kombinasi dari teori tempat pusat dan teori kutub pertumbuhan. Pusat didefinisikan sebagai area yang memiliki kemampuan yang tinggi untuk membangkitkan dan melakukan perubahan inovatif, sedangkan lingkungan merupakan daerah pelengkap yang tergantung pada pusat dan sebagian pembangunannya ditentukan oleh institusi pemerintah pada pusat wilayah.

Myrdall (1958) menambahkan bahwa penyebaran pembangunan dari pusat wilayah ke lingkungannya berlangsung sebagai proses kausasi kumulatif berdasarkan kekuatan *spread effects* dan *backwash effects*. Hukum tersebut menjelaskan bahwa setiap perluasan pertumbuhan utama akan selalu diikuti oleh perluasan ekonomi internal dan eksternal secara kumulatif, yang akan mempertahankan pertumbuhannya secara perluasan ke daerah-daerah lainya. Pusat pertumbuhan utama tersebut berlokasi dalam jaringan hirarki sistem keruangan. Lingkungan tergantung pada hubungan penyediaan barang dan jasa dan pelayanan daerah pasar oleh pusat wilayahnya. Pusat wilayah akan menyebarkan

inovasi ke daerah periferi dan pertumbuhan pusat wilayah akan cenderung meningkatkan proses pembangunan sistem keruangan (Hansen, 1981: 17-20).

Kekuatan *backwash effect* ditimbulkan oleh daya tarik pusat-pusat wilayah terhadap daerah belakangnya. Migrasi tenaga kerja, modal, dan sumber daya lainnya hanya berlangsung secara selektif sesuai dengan kepentingan industrialisasi di daerah perkotaan. Keluarnya faktor-faktor dari daerah miskin dapat mendorong penggunaan sumber daya yang lebih efisien, melalui relokasi intern dari sektor upah rendah ke sektor upah tinggi (produktifitas tinggi) sehingga menimbulkan pertumbuhan. Adapun kekuatan *spread effects* yang merupakan *counter* dari *back wash effects* mengasumsikan bahwa dengan semakin tumbuhnya daerah kaya, maka akan semakin bertambah pula permintaan terhadap produk dari daerah miskin tersebut. Pertambahan permintaan terhadap produk dari daerah miskin sehingga akan mendorong pertumbuhan daerah miskin tersebut. Selain itu *spread effects* juga terjadi melalui peningkatan kemampuan teknologi dari pusat-pusat pertumbuhannya (Hansen, 1981: 17-18; dalam Glasson, 1990:101).

2.3.4. Konsep Pengembangan Ekonomi Lokal.

Konsep pengembangan ekonomi lokal berusaha mengembangkan dan meningkatkan peran elemen-elemen *endogenous development* dalam kehidupan sosial ekonomi lokal dan melihat keterkaitan serta integrasinya secara fungsional dan spasial dengan wilayah yang lebih luas. Konsep ini pada dasarnya beranggapan bahwa pengembangan wilayah sangat ditentukan oleh tumbuh kembangnya wiraswasta lokal yang ditopang oleh kelembagaan di wilayah tersebut yang meliputi industri, universitas, asosiasi kegiatan usaha, pemerintah daerah, pengusaha lokal dan lainnya. Masalahnya adalah

bagaimana memobilisasi potensi-potensi kelembagaan tersebut dan menjadikannya sebagai faktor pendorong pengembangan wilayah.

Perekonomian lokal secara akademis dapat dibagi menjadi dua sektor perekonomian, yaitu *sektor basis* dan *non basis*. Sektor basis mempunyai peranan sebagai penggerak utama perekonomian wilayah melalui *efek multiplier*. Artinya bahwa suatu daerah dapat berkembang apabila mampu mengembangkan sektor basisnya. (Glasson, 1977 : 82). Teori pengembangan ekonomi lokal pada intinya mengemukakan bagaimana mengembangkan perekonomian lokal dengan memanfaatkan potensi sumber daya yang dimiliki, sejauh mana industri tersebut menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat setempat dan menumbuhkan perekonomian lokal serta bagaimana keberlanjutannya pada masa yang akan datang.

2.4 Pola Pembiayaan Pembangunan Daerah dalam Pengembangan Wilayah

Pada dasarnya pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah adalah upaya pengembangan wilayah yang bertujuan untuk mengurangi disparitas wilayah dan meningkatkan kualitas dan kuantitas hidup masyarakatnya. Dalam upaya pelaksanaan tugas-tugas pembangunan tersebut, pemerintah telah menetapkan dokumen-dokumen perencanaan pembangunan yang salah satunya berupa master plan. Master plan tersebut didalamnya memuat tentang konsep-konsep pengembangan wilayah yang dilakukan secara bertahap melalui penetapan perwilayahan pembangunan. Guna mewujudkan upaya pengembangan wilayah sebagaimana telah ditetapkan melalui master plan dimaksud, lebih lanjut dijabarkan ke dalam poldas dan propeda, serta diperinci ke dalam program dan proyek pembangunan. Untuk merealisasikan program dan proyek pembangunan dimaksud perlu di dukung dengan kemampuan anggaran keuangan Daerah yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Mengingat keterbatasan keuangan yang dimiliki oleh daerah, serta banyaknya program-program pembangunan yang harus dikerjakan oleh pemerintah daerah, maka diperlukan strategi dalam alokasi anggaran pembangunan yang dimilikinya. Walaupun saat ini sebagian besar Pemerintah Daerah di Indonesia belum memiliki kriteria khusus dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunannya, namun terdapat beberapa pendekatan alokasi anggaran pembangunan yang dianut oleh Pemerintah Daerah, seperti *incrementalism*, *line item*, PPBS dan sebagainya. Alokasi anggaran pembangunan yang telah ditetapkan selanjutnya dijabarkan ke dalam program dan proyek yang dilakukan oleh dinas/instansi pengelola dan disesuaikan dengan prioritas pembangunan, platform anggaran serta perwilayahan pembangunan yang telah ditetapkan.

Seiring dengan tujuan utama pengembangan wilayah yaitu untuk dan meningkatkan kualitas dan kuantitas hidup masyarakatnya, serta atas dasar teori-teori pengembangan wilayah, maka perlu tercipta keterpaduan program dari semua kegiatan dengan memperhitungkan sumber daya yang ada dan kontribusinya pada pembangunan suatu wilayah yang dimilikinya. Hal ini berarti dalam alokasi anggaran pembangunan yang dimilikinya, pemerintah daerah harus memperhatikan dan menyesuaikan dengan arah dan strategi pengembangan wilayah sebagaimana telah ditetapkan dalam master plan. Sehingga konsep pengembangan wilayah yang tujuannya untuk peningkatan kualitas dan kuantitas hajat hidup masyarakat daerah dapat lebih terpenuhi.

Selanjutnya secara lebih jelas, hasil dari kajian teori dalam bab ini dapat dilihat pada tabel II.1.

TABEL II.1
RUMUSAN VARIABEL PENGELOLAAN PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN
DAERAH DALAM PENGEMBANGAN WILAYAH

No	Variabel	Parameter	Sumber
1.	Pembiayaan Pembangunan	<p>1. Sumber-sumber Pembiayaan Pembangunan</p> <p>a. Sumber pembiayaan konvensional :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Penerimaan Asli Daerah ▪ Dana Perimbangan ▪ Pinjaman daerah ▪ Lain-lain Penerimaan yang Sah <p>b. Sumber pembiayaan non konvensional:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sumber pembiayaan melalui pendapatan ▪ Sumber Pembiayaan melalui hutang ▪ Sumber pembiayaan melalui kekayaan <p>2. Bentuk Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah</p> <p>a. Perimbangan keuangan pada tingkatan pemerintahan yang bersifat vertikal (<i>Vertical intergovernmental fiscal relation</i>), yang dapat digolongkan menjadi 3 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pemisahan sumber keuangan (<i>separation system</i>), - perimbangan melalui subsidi (<i>grants</i>) - sistem gabungan (<i>mix system</i>) <p>b. Perimbangan keuangan yang bersifat horizontal (<i>horizontal intergovernmental fiscal relation</i>)</p> <p>3. Prinsip Penggunaan Anggaran</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Transparansi & Akuntabilitas Anggaran b. Disiplin Anggaran c. Keadilan Anggaran d. Efisiensi dan Efektifitas Anggaran e. Format Anggaran <p>4. Pendekatan alokasi anggaran pembangunan</p> <p>a. Anggaran Tradisional</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ pendekatan "line item" ▪ pendekatan "incrementalism" <p>b. Anggaran Manajemen Publik</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ pendekatan anggaran kinerja (<i>performance budgeting</i>) ▪ <i>Zero Based Budgeting</i> ▪ <i>Planning, Program and Budgeting System (PPBS)</i> 	<p>UU No. 25/1999</p> <p>Popitz (1972) dalam Wardono Aditya (2001)</p> <p>Mardiasmo, 2002</p> <p>Mardiasmo, 2001 dan Bastian, 2001</p>

No	Variabel	Parameter	Sumber
3.	Pengembangan Wilayah	<ul style="list-style-type: none"> ↓ Terjadi perbaikan tingkat kesejahteraan kualitas hidup masyarakat di suatu wilayah tertentu ↓ Mengarah pada perbaikan wilayah secara bertahap dari kondisi kurang berkembang menjadi berkembang yang salah satu indikatornya adalah meningkatnya PDRB 	Prod'homme, 1985 dalam MPPWK (2003)
4.	Pendekatan Pengembangan Wilayah	<ul style="list-style-type: none"> ↓ Penerapan teori basis ekonomi ↓ Tahapan Pertumbuhan 	Prod'homme, 1985 dalam MPPWK (2003)
5.	Konsep Pengembangan Wilayah	<ul style="list-style-type: none"> ↓ Konsep Kutub Pertumbuhan ↓ Konsep Agropolitan ↓ Konsep Pengembangan Ekonomi Lokal 	Perroux dalam Glasson, (1977), Hirschman dan Friedman dalam Arsyad Lincoln (1999); Mydrall, 1958 dan Glasson, 1977

Sumber : Hasil olahan, 2004

BAB III

KONDISI UMUM DAN PERMASALAHAN PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN KABUPATEN MALANG

3.1 Kondisi Umum Wilayah

Wilayah Kabupaten Malang memiliki luas wilayah terbesar kedua di Propinsi Jawa Timur setelah Kabupaten Banyuwangi, dengan luas sebesar 2.977,05 km². Melihat luas wilayah yang begitu besar, maka dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, Kabupaten Malang secara administratif dibagi menjadi 33 (tiga puluh tiga) kecamatan, 12 (dua belas) kelurahan dan 374 desa. Pembagian wilayah Kabupaten Malang tersebut dimaksudkan agar lebih memudahkan Bupati dalam mengontrol dan mengendalikan wilayahnya, sehingga diharapkan aspirasi-aspirasi dari masyarakat dapat terserap seluruhnya oleh Bupati melalui aparat-aparatnya baik di tingkat Kecamatan, Kelurahan maupun Desa, yang kesemuanya diharapkan akan menambah keterhubungan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Secara detail, luas wilayah perdesaan kecamatan berikut jumlah desa/kelurahan dapat dilihat pada tabel III.1.

Sedangkan untuk melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan di Kabupaten Malang, dilaksanakan melalui struktur organisasi berdasarkan Peraturan Daerah No. Tahun tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kabupaten Malang, yang terdiri dari :

1. Sekretariat Daerah, yang terbagi kedalam :
 - a. Asisten Administrasi Pemerintahan, yang membawahi 3 Bagian (Bagian Pemerintahan, Hukum dan Perundang-undangan, serta Humas dan Protokol)
 - b. Asisten Administrasi Keuangan dan Pembangunan, yang membawahi 3 Bagian (Bagian Keuangan, Pembangunan, serta Ekonomi dan Kesra,)

TABEL III.1
LUAS KECAMATAN, JUMLAH PENDUDUK DAN
JUMLAH DESA/KELURAHAN DI KABUPATEN MALANG TAHUN 2000

No	Kecamatan	Luas Wilayah (Km ²)	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Desa / Kelurahan	
				Desa	Kelurahan
1.	Donomulyo	192.60	70.613	9	-
2.	Kalipare	105.39	62.253	9	-
3.	Pagak	90.08	49.795	8	-
4.	Bantur	159.15	71.069	10	-
5.	Gedangan	130.55	52.500	7	-
6.	Sumbermanjing Wetan	239.49	90.042	14	-
7.	Dampit	135.31	117.097	11	1
8.	Tirtoyudo	141.96	60.114	13	-
9.	Ampelgading	79.60	54.873	13	-
10.	Poncokusumo	102.99	90.067	17	-
11.	Wajak	94.56	76.160	13	-
12.	Turen	63.90	104.507	15	2
13.	Bululawang	49.36	60.300	14	-
14.	Gondanglegi	79.74	68.368	14	-
15.	Pagelaran	45.83	61.704	10	-
16.	Kepanjen	46.25	88.427	14	4
17.	Sumberpucung	35.90	54.924	6	-
18.	Kromengan	38.63	38.554	7	-
19.	Ngajum	60.12	48.983	9	-
20.	Wonosari	48.53	45.800	8	-
21.	Wagir	75.43	66.400	12	-
22.	Pakisaji	38.41	67.423	12	-
23.	Tajinan	40.11	46.316	12	-
24.	Tumpang	72.09	69.446	15	-
25.	Pakis	53.62	103.204	15	-
26.	Jabung	135.89	65.712	15	-
27.	Lawang	68.23	86.185	10	2
28.	Singosari	118.51	130.284	14	3
29.	Karangploso	58.74	52.516	9	-
30.	Dau	41.96	47.399	10	-
31.	Pujon	130.75	56.803	10	-
32.	Ngantang	147.70	53.790	13	-
33.	Kasembon	55.67	28.659	6	-
	Total	2,977.05	2.240.287	347	12

Sumber: Bagian Pemerintahan Setda Kabupaten Malang

- c. Asisten Administrasi Umum, yang membawahi 3 Bagian (Bagian Organisasi, Perlengkapan, dan Umum).
2. Badan Daerah, yang terdiri dari 8 Badan, yaitu :
 - a. Perencanaan Kabupaten
 - b. Pemberdayaan Masyarakat
 - c. Kesbang dan Linmas
 - d. Pengawasan
 - e. Penelitian dan Pengembangan
 - f. Kepegawaian
 - g. Rumah Sakit Daerah
 - h. Pengendalian Dampak Lingkungan
 3. Dinas Daerah, terdiri dari 20 Dinas, yaitu :
 - a. Dinas Pendapatan
 - b. Dinas Peternakan
 - c. Dinas Pertanian Tanaman Pangan
 - d. Dinas Kelautan dan Perikanan
 - e. Dinas Kehutanan
 - f. Dinas Perkebunan
 - g. Dinas Pasar
 - h. Dinas Perindustrian dan Perdagangan
 - i. Dinas Koperasi dan UKM
 - j. Dinas tenaga Kerja
 - k. Dinas Kesehatan
 - l. Dinas Pendidikan

- m. Dinas Permukiman
 - n. Dinas Pengairan
 - o. Dinas Bina Marga
 - p. Dinas Perhubungan
 - q. Dinas Kebersihan dan Pertamanan
 - r. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil
 - s. Dinas Pariwisata
 - t. Dinas Pertambangan Energi dan Sumber Daya Mineral
4. Kantor, terdiri dari 7 kantor, yaitu :
- a. Kantor Kas daerah
 - b. Kantor Polisi Pamong Praja
 - c. Kantor Pendidikan dan Pelatihan
 - d. Kantor Penanaman Modal
 - e. Kantor Sosial
 - f. Kantor Pengolahan Data Elektronik
 - g. Kantor Komunikasi Publik

3.2. Struktur Ruang Kabupaten Malang

3.2.1 Rencana Perwilayahan Pembangunan

Berdasarkan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Kabupaten Malang, untuk memudahkan penyelenggaraan tugas-tugas pembangunan, Pemerintah Kabupaten Malang membagi wilayah administrasi yang terdiri dari 33 kecamatan ke dalam 8 Sub Satuan Wilayah Pembangunan (SSWP), yaitu :

1. SSWP Lingkar Kota Malang, dengan pusat SSWP adalah Kota Malang,

2. SSWP Lawang, merupakan wilayah pengembangan tersendiri karena wilayah ini mampu melayani wilayahnya sendiri, dengan pusat pelayanan di Kecamatan Lawang
3. SSWP Ngantang, dengan pusat pelayanan di Kecamatan Ngantang
4. SSWP Tumpang, dengan pusat pelayanan di Kecamatan Tumpang
5. SSWP Dampit, dengan pusat pelayanan di Kecamatan Dampit
6. SSWP Kepanjen, dengan pusat pelayanan di Kecamatan Kepanjen
7. SSWP Gondanglegi, dengan pusat pelayanan di Kecamatan Gondanglegi
8. SSWP Donomulyo, hanya terdiri dari Kecamatan Donomulyo dan wilayah ini ditetapkan sebagai SSWP tersendiri.

Kedelapan Sub Satuan Wilayah Pembangunan tersebut membagi Kabupaten Malang sesuai dengan orde perkotaan, dimana penetapan tingkatan orde perkotaan dimaksud sangat dipengaruhi oleh perkembangan dan pertumbuhan perkotaan itu sendiri. Sedangkan pertumbuhan dan perkembangan perkotaan dipengaruhi oleh beberapa faktor :

1. Kondisi fisiografis wilayah,
2. Kependudukan,
3. Kelengkapan fasilitas dan infrastruktur wilayah,
4. Interaksi sosial ekonomi antar kawasan perkotaan.

Lebih jelas rencana sistem kota-kota dalam kebijaksanaan perwilayahan pembangunan serta batas-batas perwilayahan pembangunan ke dalam 8 Sub Satuan Wilayah Pengembangan (SSWP) dapat dilihat pada Tabel III.2 dan Gambar 3.1.

TABEL III.2
RENCANA SISTEM KOTA-KOTA DALAM KEBIJAKSANAAN
PERWILAYAHAN PEMBANGUNAN KABUPATEN MALANG

No	SSWP	Pusat SSWP	Kecamatan Pendukung
1.	SSWP Lingkar Kota Malang	Lingkar Kota Malang	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Kecamatan Dau ✚ Kecamatan Karangploso ✚ Kecamatan Singosari ✚ Kecamatan Pakisaji ✚ Kecamatan Wagir ✚ Kecamatan Tajinan ✚ Kecamatan Bululawang ✚ Kecamatan Pakis
2.	SSWP Lawang	Lawang	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Kecamatan Lawang
3.	SSWP Ngantang	Ngantang	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Kecamatan Ngantang ✚ Kecamatan Pujon ✚ Kecamatan Kasembon
4.	SSWP Tumpang	Tumpang	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Kecamatan Tumpang ✚ Kecamatan Poncokusumo ✚ Kecamatan Wajak ✚ Kecamatan Jabung
5.	SSWP Dampit	Dampit	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Kecamatan Turen ✚ Kecamatan Dampit ✚ Kecamatan Sumbermanjing wetan ✚ Kecamatan Ampelgading ✚ Kecamatan Tirtoyudo
6.	SSWP Kepanjen	Kepanjen	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Kecamatan Wonosari ✚ Kecamatan Ngajum ✚ Kecamatan Kromengan ✚ Kecamatan Pagak ✚ Kecamatan Sumberpucung ✚ Kecamatan Kalipare ✚ Kecamatan Kepanjen
7.	SSWP Gondanglegi	Gondanglegi	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Kecamatan Gondanglegi ✚ Kecamatan Gedangan ✚ Kecamatan Pagelaran ✚ Kecamatan Bantur
8.	SSWP Donomulyo	Donomulyo	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Kecamatan Donomulyo

Sumber : RTRW Kabupaten Malang



MAGISTER PERENCANAAN PEMBANGUNAN
WILAYAH DAN KOTA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG - 2004

T E S I S

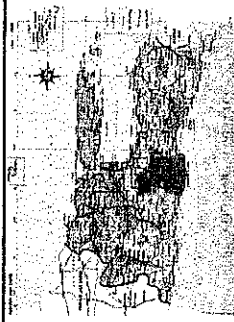
PETA SSWP

POLA PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN DAERAH
DALAM PENGEMBANGAN WILAYAH SEBAGAI
WULUD DESENTRALISASI PEMBANGUNAN DAN
OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN MALANG

LEGENDA :

- Batas Propinsi
- Batas Kabupaten
- Batas Kecamatan
- Jalan Arteri Primer
- Jalan Arteri Sekunder
- Jalan Kolektor
- Ibu Kota Kecamatan
- Pusat SSWP
- SSWP Lingkar Kota Malang
- SSWP Irawang
- SSWP Agartang
- SSWP Tumpang
- SSWP Dampit
- SSWP Kepanjen
- SSWP Gondanglegi
- SSWP Doremulyo

INSET



UTARA



SKALA

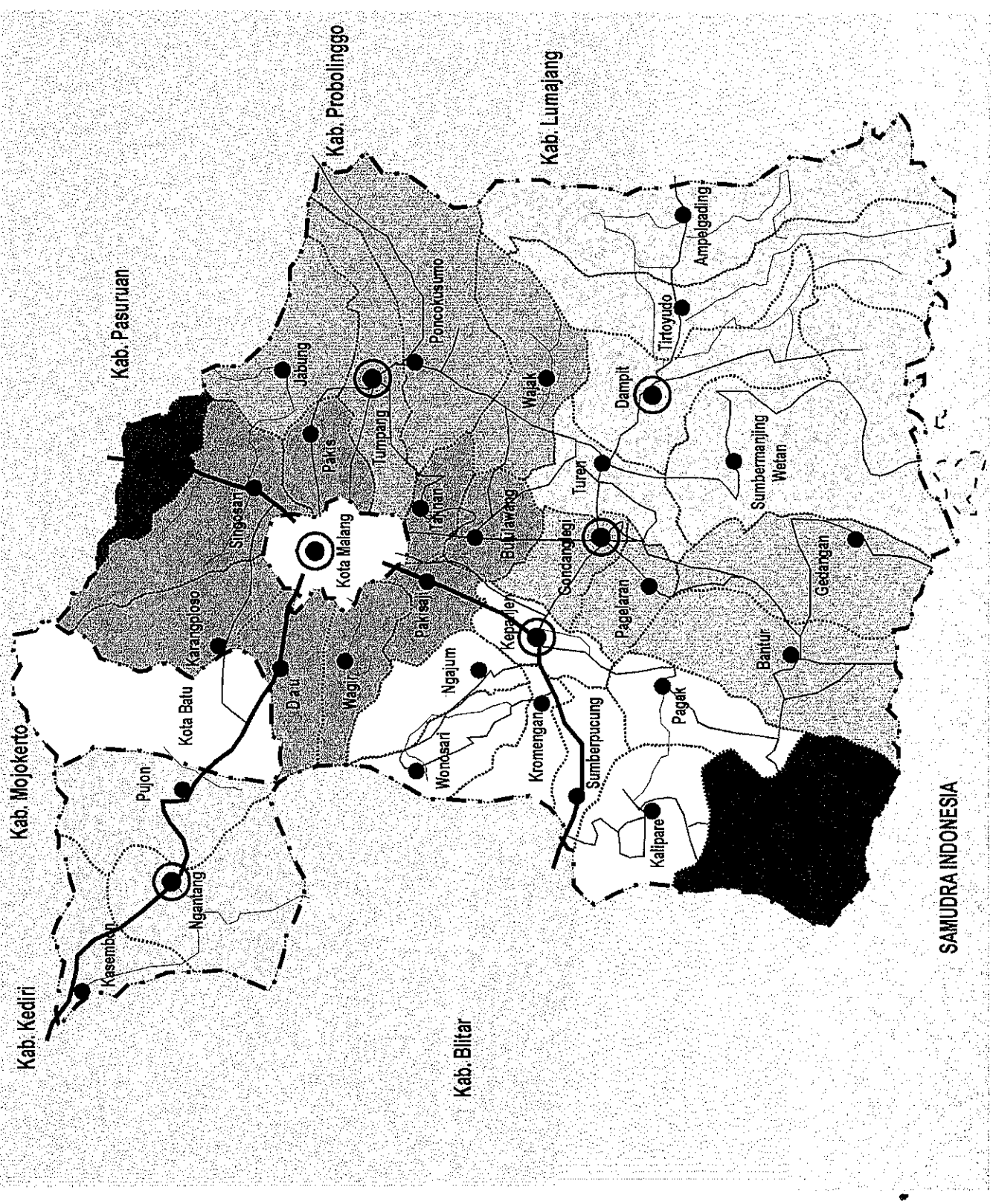
0 2 4 6
Kilometer

UTARA

69

3.1

SUMBER :
BADAN PERENCANAAN
KABUPATEN MALANG



SAMUDRA INDONESIA

3.2.2 Sistem Hirarki Kota

Dalam konstelasi wilayah kabupaten, penentuan sistem hirarki kota di Kabupaten Malang dilakukan dengan pertimbangan 4 (empat) faktor, yaitu :

1. Faktor kondisi fisiografis wilayah,
2. Faktor jumlah penduduk dengan menggunakan *rank size rule*
3. Faktor kelengkapan fasilitas dan infrastruktur wilayah dengan menggunakan metode sentralitas
4. Interaksi sosial ekonomi antar kawasan perkotaan

Seiring dengan perkembangan yang ada di Kabupaten Malang, Kecamatan Kepanjen akan berubah status dari Ibukota Kecamatan menjadi Ibukota Kabupaten. Perubahan status tersebut juga berdampak pada perubahan orde perkotaan, dimana sebelumnya Kecamatan Kepanjen berada pada orde IV naik menjadi orde III. Penetapan orde perkotaan di Kabupaten Malang pada masa yang akan datang, diarahkan sebagai berikut :

- ✦ Orde III adalah Perkotaan Kepanjen
- ✦ Orde IV adalah Perkotaan Ngantang, Perkotaan Lawang, Perkotaan Tumpang, Perkotaan Turen, Perkotaan Dampit, Perkotaan Gondanglegi dan Perkotaan Donomulyo
- ✦ Orde V adalah semua perkotaan yang berfungsi sebagai ibukota kecamatan selain yang disebut diatas.

3.2.3 Peran dan Fungsi Masing-masing Perwilayahan Pembangunan

Sesuai dengan penetapan orde perkotaan dan strategi pengembangan wilayah Kabupaten Malang, maka sistem tata ruang di Kabupaten Malang dibagi menjadi 8 Sub Satuan Wilayah Pengembangan (SSWP). Masing-masing pusat SSWP akan memiliki

fungsi dan peran sesuai dengan potensi yang dimilikinya, serta arahan kegiatan utama berdasarkan kegiatan dominan yang mungkin dikembangkan di masing-masing wilayah pengembangan. Arahan kegiatan utama yang akan dikembangkan di tiap-tiap SSWP pada gambar 3.2

3.2.3.1 SSWP Lingkar Kota Malang

Kecamatan-kecamatan yang terdapat di wilayah pengembangan Lingkar Kota Malang sebagian besar memiliki pusat pelayanan sendiri tapi masih terpengaruh kuat oleh Kota Malang sehingga cenderung berorientasi ke Kota Malang. Mengingat pusat SSWP adalah Kota Malang, maka fungsi pusat pelayanan adalah Kota Malang itu sendiri. Berdasarkan RTRW Kota Malang, fungsi dan peran Kota Malang adalah :

- Pusat pemerintah kota
- Pusat perdagangan skala regional
- Pusat pendidikan skala nasional
- Pusat pelayanan umum skala regional
- Pusat pelayanan kesehatan skala regional
- Pusat pelayanan pariwisata
- Pusat pengelolaan bahan baku dan kegiatan industri
- Pusat pertumbuhan bagi wilayah sekitarnya
- Pusat transportasi skala regional
- Pusat militer

Sedangkan kegiatan utama yang diarahkan untuk dikembangkan di lingkar Kota Malang adalah :

- Pengembangan kegiatan perdagangan dan jasa
- Pengembangan kegiatan pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan)

- Pengembangan kawasan peternakan (mitra usaha)
- Pengembangan perikanan darat
- Pengembangan kegiatan industri yang berorientasi pasar, baik industri kecil, sedang maupun besar
- Pengembangan kegiatan pariwisata dan sarana/prasarana penunjangnya (Hotel, penginapan dan restoran).

3.2.3.2 SSWP Lawang

Wilayah pengembangan ini hanya terdiri dari Kecamatan Lawang dan menjadi wilayah pengembangan tersendiri karena wilayah ini mampu melayani wilayahnya sendiri.

Adapun fungsi dan peran SSWP Lawang adalah :

- Pusat pemerintah dengan skala Kecamatan/lokal
- Pusat perdagangan dan jasa skala lokal
- Pusat kesehatan (setingkat puskesmas dengan kemampuan rawat inap)
- Pusat pendidikan (tingkat kejuruan dan akademi)
- Pusat peribadatan skala lokal
- Pusat hiburan/rekreasi
- Pusat industri pengolahan hasil pertanian
- Sub terminal agribisnis

Sedangkan kegiatan utama pada SSWP ini diarahkan pada :

- Pengembangan pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan)
- Pengembangan peternakan (mitra usaha)
- Pengembangan pariwisata alam
- Pengembangan industri kecil/home industry (pengolahan hasil pertanian, kerajinan rakyat)

3.2.3.3 SSWP Ngantang

Fungsi dan peranan untuk wilayah Ngantang dan sekitarnya adalah :

- Pusat pemerintah skala Kecamatan/lokal
- Pusat perdagangan dan jasa skala lokal
- Pusat kesehatan (puskesmas yang memiliki kemampuan rawat inap)
- Pusat pendidikan (SLTA/kejuruan)
- Pusat peribadatan skala lokal
- Pusat hiburan/rekreasi skala lokal
- Pusat pariwisata Malang bagian Barat
- Pusat industri pengolahan hasil pertanian
- Sub terminal agribisnis Malang bagian Barat

Sedangkan kegiatan utama pada SSWP ini diarahkan pada :

- Pengembangan kegiatan wisata
- Pengembangan kegiatan perdagangan dan jasa skala lokal
- Pengembangan pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan)
- Pengembangan kegiatan industri (kerajinan rakyat, industri pengolahan hasil ternak susu sapi, home industri pengolahan hasil pertanian)
- Pengembangan perikanan air tawar

3.2.3.4 SSWP Tumpang

Fungsi dan peranan untuk wilayah Tumpang dan sekitarnya adalah :

- Pusat pemerintah skala Kecamatan/lokal
- Pusat kesehatan (setingkat rumah sakit, RS bersalin)
- Pusat perdagangan dan jasa skala lokal
- Pusat pasar wisata

- Pusat pendidikan (SLTA/kejuruan)
- Pusat peribadatan skala lokal
- Pusat pariwisata budaya
- Pusat hiburan/rekreasi skala lokal

Sedangkan kegiatan utama pada SSWP ini diarahkan pada :

- Pengembangan kegiatan wisata
- Pengembangan kegiatan pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan)
- Pengembangan peternakan
- Pengembangan kegiatan industri (kerajinan rakyat, industri pengolahan hasil ternak, pengolahan hasil pertanian)

3.2.3.5 SSWP Dampit

Wilayah pengembangan Dampit terbagi kedalam 2 (dua) pusat pelayanan, yaitu pusat pelayanan sosial di Turen dan pusat pelayanan ekonomi di Dampit. Adapun fungsi dan peran SSWP ini adalah :

- a. Pusat pelayanan sosial (Turen) :
 - Pusat pemerintah skala Kecamatan/lokal
 - Pusat kesehatan (rumah sakit)
 - Pusat pendidikan (SLTA/kejuruan hingga perguruan tinggi)
 - Pusat peribadatan skala lokal
 - Pusat perdagangan skala lokal
 - Pusat hiburan dan rekreasi skala lokal
 - Pusat industri strategis (PT PINDAD)
- b. Pusat pelayanan Ekonomi (Dampit) :
 - Pusat pemerintah skala Kecamatan/lokal

- Pusat perdagangan dan jasa skala regional
- Pusat industri kecil dan pengolahan hasil pertanian
- Pusat kesehatan (rumah sakit)
- Pusat pendidikan (SLTA/kejuruan)
- Pusat peribadatan skala lokal
- Pusat industri perikanan

Sedangkan kegiatan utama pada SSWP ini diarahkan pada kegiatan :

- Pengembangan pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan)
- Pengembangan kawasan peternakan (mitra usaha)
- Pengembangan pusat perikanan tangkap dan kegiatan nelayan serta pelabuhan pendukungnya
- Pengembangan pertambangan
- Pengembangan kegiatan industri (home industri pengolahan hasil pertanian, perikanan hasil laut, hasil perkebunan, hasil tambang seperti kapur, marmer dan sejenisnya, kerajinan rakyat)
- Pengembangan pariwisata
- Pengembangan kehutanan

3.2.3.6 SSWP Kepanjen

Fungsi dan peranan untuk SSWP Kepanjen dan sekitarnya adalah :

- Pusat pemerintah skala Kabupaten
- Pusat perdagangan dan jasa skala Kabupaten
- Pusat kesehatan (rumah sakit/rumah sakit khusus)
- Pusat pendidikan (perguruan tinggi)
- Pusat peribadatan skala Kabupaten (Masjid Jami', Gereja dan lainnya)

- Pusat kegiatan olah raga
- Pusat industri
- Pusat pertumbuhan wilayah

Sedangkan kegiatan utama pada SSWP ini diarahkan pada kegiatan :

- Pengembangan pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan)
- Pengembangan kawasan peternakan (mitra usaha)
- Pengembangan pusat perikanan darat
- Pengembangan pertambangan pada bagian selatan
- Pengembangan kegiatan industri (kerajinan rakyat, industri pengolahan hasil pertanian, hasil perkebunan, hasil tambang seperti kapur, marmer dan sejenisnya)
- Pengembangan pariwisata
- Pengembangan kehutanan

3.2.3.7 SSWP Gondanglegi

Fungsi dan peranan untuk SSWP Gondanglegi dan sekitarnya adalah :

- Pusat pemerintah skala Kecamatan/lokal
- Pusat perdagangan dan jasa skala lokal
- Pusat pendidikan skala lokal (SLTA/kejuruan)
- Pusat kesehatan (Puskesmas yang mempunyai kemampuan rawat inap)
- Pusat pengolahan industri gula masyarakat (kigumas)
- Pusat peribadatan

Sedangkan kegiatan utama pada SSWP ini diarahkan pada :

- Pengembangan kegiatan pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan)
- Pengembangan kawasan peternakan (mitra usaha)
- Pengembangan kegiatan pertambangan

- Pengembangan kegiatan industri (home industri pengolahan hasil pertanian, kerajinan rakyat, pengolahan hasil tambang seperti kapur, marmer dan sejenisnya, pengolahan hasil perkebunan tebu)
- Pengembangan pariwisata
- Pengembangan kehutanan

3.2.3.8 SSWP Donomulyo

Wilayah pengembangan ini hanya terdiri dari Kecamatan Donomulyo dan wilayah ini ditetapkan sebagai SSWP sendiri. SSWP ini berfungsi :

- Pusat pemerintah skala Kecamatan/lokal
- Pusat pendidikan (SLTA/kejuruan)
- Pusat perdagangan dan jasa skala lokal
- Pusat kesehatan (Puskesmas yang mempunyai kemampuan rawat inap)
- Pusat peribadatan
- Pusat hiburan dan rekreasi
- Pusat industri pengolahan (hasil pertanian, tambang)

Sedangkan kegiatan utama pada SSWP ini diarahkan pada :

- Pengembangan kegiatan pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan)
- Pengembangan peternakan (ternak besar, ternak kecil)
- Pengembangan pertambangan
- Pengembangan kegiatan industri (pengolahan hasil pertanian, kerajinan rakyat, industri pengolahan hasil tambang seperti kapur, marmer dan sejenisnya)
- Pengembangan kegiatan perdagangan dan jasa
- Pengembangan pariwisata.



MAGISTER PERENCANAAN PEMBANGUNAN
WILAYAH DAN KOTA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG - 2004

T E S I S

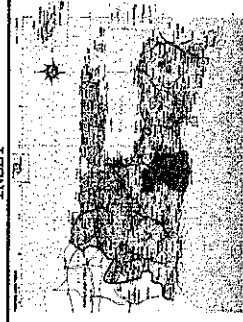
**PETA ARAHAN KEGIATAN UTAMA
YANG DIKEMBANGKAN DI TIAP SSWP**

POLA PEMBANGUNAN DAERAH
DALAM PENGEMBANGAN WILAYAH SEBAGAI WUJUD
DESENTRALISASI PEMBANGUNAN DAN
OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN MALANG

LEGENDA :

- Batas Propinsi
- - - Batas Kabupaten
- ▭ Batas Kecamatan
- ▬ Jalan Arteri Primer
- ▬ Jalan Arteri Sekunder
- ▬ Jalan Kolektor
- Ibu Kota Kecamatan
- Pusat SSWP
- SSWP Lingkkar Kota Malang
- ▨ SSWP Jombang
- ▨ SSWP Ngantang
- ▨ SSWP Pujungan
- ▨ SSWP Dampit
- ▨ SSWP Kepanjen
- ▨ SSWP Gondanglegi
- ▨ SSWP Donomulyo

INSET

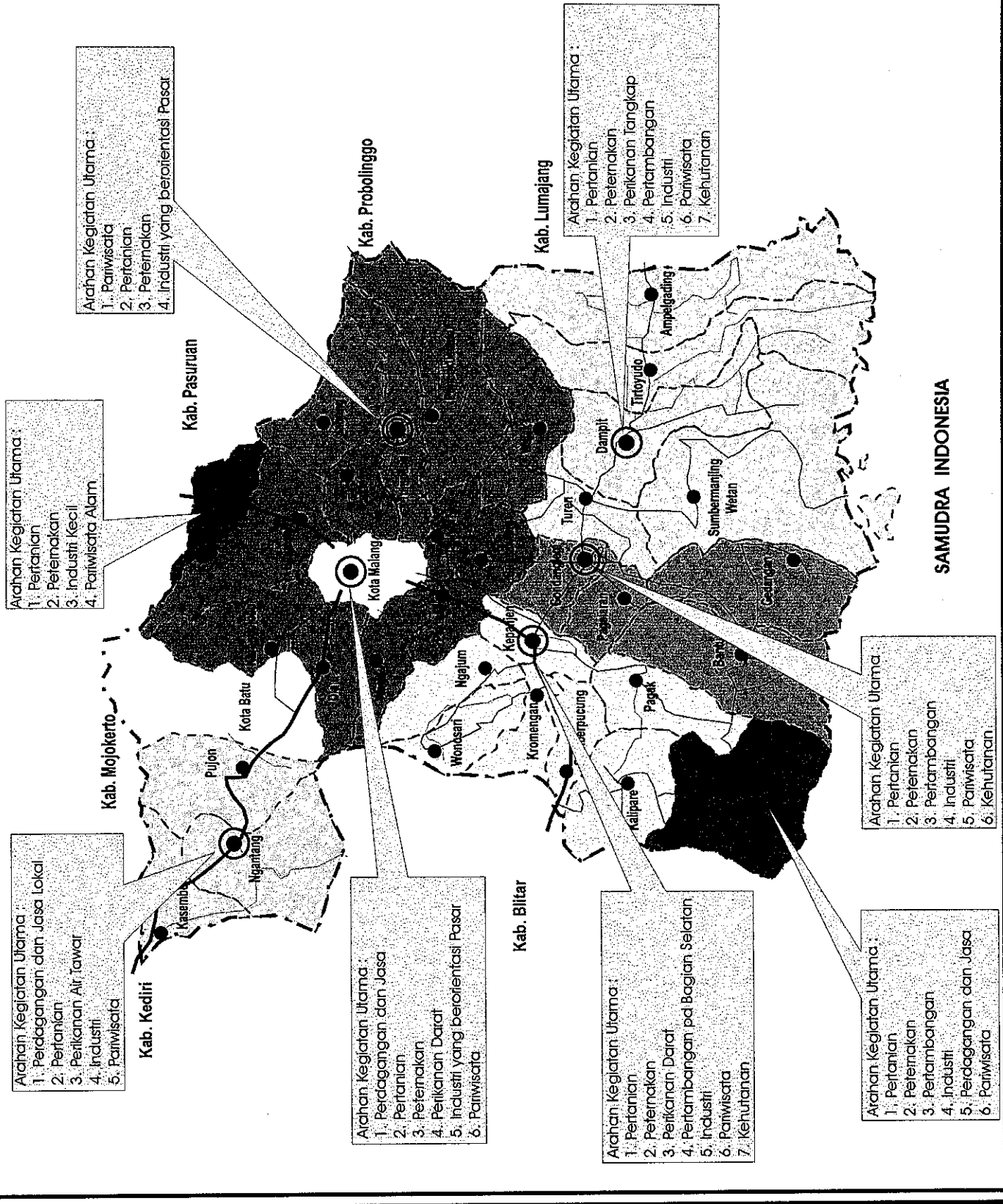


UTARA

SKALA
0 2 4 6
Km

NOOR
78
3.2

SUMBER :
BADAN PERENCANAAN
KABUPATEN MALANG



SAMUDRA INDONESIA

3.3. Kondisi Ekonomi Wilayah

Hingga tahun 1997, perekonomian Kabupaten Malang menunjukkan perkembangan yang mengesankan, dimana hal ini terlihat pada tingginya laju pertumbuhan ekonomi yang dicapai yakni 4,58%. Munculnya krisis ekonomi berakibat pada pertumbuhan ekonomi Kabupaten Malang yang menurun drastis hingga minus 2,3%. Imbas krisis tersebut berakibat pada penurunan pertumbuhan ekonomi tahun 1998 sehingga mencapai minus 6,66%. Namun mulai tahun 1999, pertumbuhan ekonomi mulai naik hingga mencapai angka positif 2,61%, dimana angka tersebut lebih tinggi dari pertumbuhan ekonomi Jawa Timur yang hanya mencapai 1,18 %. Selanjutnya pada tahun 2000 pertumbuhan ekonomi Kabupaten Malang sudah mencapai 2,77%. Namun demikian, secara umum pertumbuhan ekonomi sebesar 2,61 pada tahun 1999 serta naik 2,77 pada tahun 2000, masih belum dapat mewujudkan percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat, mengingat laju pertumbuhan ekonomidalam kondisi normal mencapai 6% lebih.

Dilihat dari komposisi PDRB atas dasar harga konstan 1993, perekonomian Kabupaten Malang tahun 2003 meningkat sebesar 3,75 % dari tahun sebelumnya, yaitu sebesar 104.566 juta rupiah. Kontribusi terbesar berasal dari sektor pertanian, yakni sebesar 29,64% kemudian disusul oleh sektor perdagangan, restoran dan hotel sebesar 23,56%, sektor industri pengolahan 14,45% serta sektor jasa-jasa 14,36%. Komposisi PDRB Kabupaten Malang tahun 1999 s.d. 2003 atas dasar harga konstan tahun 1993 dan kontribusi tiap sektor/sub sektor ditunjukkan dalam tabel III.3.

TABEL III.3
PDRB KABUPATEN MALANG ATAS DASAR HARGA KONSTAN TAHUN 1993
DAN KONTRIBUSI TIAP SEKTOR/ SUB SEKTOR TAHUN 1999 - 2003 (JUTA RUPIAH)

Sektor / Sub Sektor	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%
I. Pertanian	846.031	31,25	787.439	30,56	809.717	30,09	829.220	29,74	857.575	29,64
Tanaman Bahan Makanan	640.831	23,67	582.421	22,60	583.772	21,70	601.950	21,59	626.390	21,65
Tanaman Perkebunan	123.949	4,58	123.955	4,81	147.323	5,48	145.149	5,21	147.922	5,11
Peternakan	69.167	2,55	68.477	2,66	68.532	2,55	71.883	2,58	74.657	2,58
Kehutanan	6.888	0,25	7.372	0,29	5.112	0,19	5.116	0,18	3.239	0,11
Perikanan	5.196	0,19	5.214	0,20	4.978	0,19	5.122	0,18	5.367	0,19
II. Pertambangan dan Penggalian	18.152	0,67	17.196	0,67	18.638	0,69	19.864	0,71	20.710	0,72
Pertambangan Migas	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Pertambangan Non Migas	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Penggalian	18.152	0,67	17.196	0,67	18.638	0,69	19.864	0,71	20.710	0,72
III. Industri Pengolahan	376.421	13,90	370.738	14,39	392.422	14,59	407.223	14,60	418.060	14,45
Makanan, Minuman & Tembakau	122.266	4,52	121.580	4,72	122.826	4,57	129.931	4,66	135.401	4,68
Tekstil, Kulit dan Alas Kaki	88.587	3,27	87.037	3,38	101.243	3,76	105.825	3,80	107.910	3,73
Barang dari Kayu & Hasil Hutan lain	24.187	0,89	23.114	0,90	20.649	0,77	21.807	0,78	22.839	0,79
Kertas dan barang cetakan	10.822	0,40	10.854	0,42	12.001	0,45	12.493	0,45	12.910	0,45
Pupuk Kimia dan Barang dari Karet	62.836	2,32	62.486	2,42	62.486	2,32	64.371	2,31	65.504	2,26
Semen & Barang Galian Non Logam	55.550	2,05	53.864	2,09	60.992	2,27	59.956	2,15	60.310	2,08
Logam Dasar Besi & Baja	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Alat-Angkutan, Mesin & Peralatan	6.006	0,22	5.812	0,23	5.780	0,21	6.174	0,22	6.349	0,22
Barang-barang lainnya	6.167	0,23	5.991	0,23	6.445	0,24	6.666	0,24	6.837	0,24
IV. Listrik dan Air Bersih	50.830	1,88	55.304	2,15	62.422	2,32	65.886	2,36	67.949	2,35
Listrik	46.753	1,73	51.346	1,99	57.626	2,14	60.851	2,18	62.805	2,17
Air Bersih	4.077	0,15	3.958	0,15	4.796	0,18	5.035	0,18	5.144	0,18
V. Bangunan	44.737	1,65	42.758	1,66	43.789	1,63	44.855	1,61	46.420	1,60

Sektor / Sub Sektor	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%
VI. Perdagangan, Hotel dan Restoran	612.352	22,62	580.703	22,54	606.789	22,55	639.885	22,95	681.629	23,56
Perdagangan Besar dan Eceran	556.377	20,55	534.170	20,73	557.558	20,72	589.197	21,13	628.320	21,72
Hotel	12.967	0,48	3.170	0,12	3.661	0,14	3.695	0,13	3.740	0,13
Restoran	43.008	1,59	43.363	1,68	45.570	1,69	46.993	1,69	49.569	1,71
VII. Pengangkutan dan Komunikasi	234.326	8,66	214.367	8,32	220.377	8,19	224.478	8,05	230.199	7,96
Angkutan	196.931	7,27	178.155	6,91	180.149	6,70	182.730	6,55	186.624	6,45
Angkutan Rel	3.844	0,14	4.080	0,16	4.007	0,15	4.102	0,15	4.169	0,14
Angkutan Jalan	190.744	7,05	171.816	6,67	173.671	6,45	176.119	6,32	179.924	6,22
Angkutan Laut	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Angkutan Penyeberangan	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Angkutan Udara	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Jasa Penunjang Angkutan	2.343	0,09	2.259	0,09	2.471	0,09	2.509	0,09	2.531	0,09
Komunikasi	37.395	1,38	36.212	1,41	40.228	1,50	41.748	1,50	43.575	1,51
Pos & Telekomunikasi	36.862	1,36	35.624	1,38	39.554	1,47	40.994	1,47	42.777	1,48
Jasa Penunjang Komunikasi	533	0,02	588	0,02	674	0,03	754	0,03	798	0,03
VIII. Keuangan, Persewaan & Jasa Perusahaan	124.622	4,60	128.341	4,98	143.739	5,34	151.677	5,44	154.990	5,36
Bank	401	0,01	335	0,01	365	0,01	397	0,01	420	0,01
Lembaga Keuangan Bukan Bank	22.961	0,85	30.362	1,18	31.965	1,19	35.081	1,26	36.698	1,27
Jasa Penunjang Keuangan	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Sewa Bangunan	76.125	2,81	73.594	2,86	85.442	3,18	88.980	3,19	90.324	3,12
Jasa Perusahaan	25.135	0,93	24.050	0,93	25.967	0,97	27.219	0,98	27.548	0,95
Jasa - Jasa	399.698	14,76	380.012	14,75	392.648	14,59	405.290	14,53	415.411	14,36
Pemerintahan Umum	155.725	5,75	142.283	5,52	142.693	5,30	146.431	5,25	149.902	5,18
Swasta	243.973	9,01	237.729	9,23	249.955	9,29	258.859	9,28	265.509	9,18
Sosial Kemasyarakatan	54.288	2,01	51.994	2,02	54.198	2,01	54.603	1,96	55.104	1,90
Hiburan dan Kebudayaan	1.744	0,06	1.498	0,06	1.543	0,06	1.553	0,06	1.559	0,05
Perorangan & Rumah Tangga	187.941	6,94	184.237	7,15	194.214	7,22	202.703	7,27	208.846	7,22
Total	2.707.169	100,00	2.576.858	100,00	2.690.541	100,00	2.788.378	100,00	2.892.943	100,00

Sumber : Badan Perencanaan Kabupaten Malang

3.4 Kebijakan Pembangunan Daerah Kabupaten Malang

Dalam kerangka otonomi daerah, Pemerintah Kabupaten Malang selalu berupaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui berbagai kegiatan pemberdayaan ekonomi kerakyatan, meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) serta mewujudkan ketentraman dan ketertiban masyarakat. Berkenaan dengan hal tersebut, kebijakan pembangunan Kabupaten Malang direpresentasikan dalam Pola Dasar (Poldas) dan Program Pembangunan Daerah (Propeda) Kabupaten Malang 2002-2005. yang mengacu pada visi, misi dan sasaran yang telah ditentukan.

3.4.1 Arah Kebijakan Pembangunan Kabupaten Malang

A. Kebijakan Umum

Dengan memperhatikan visi dan misi Kabupaten Malang serta mengacu pada arah kebijakan GBHN, agenda pembangunan dalam Propenas dan Propeda Propinsi serta berbagai potensi, kendala, peluang dan tantangan, maka arah kebijakan umum Kabupaten Malang sebagai berikut :

1. Mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar dan mengembangkan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) serta koperasi
2. Supremasi hukum, penegakan hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM)
3. Mengembangkan dan memantapkan peraturan perundang-undangan yang mendukung pelaksanaan otonomi daerah dan peningkatan profesionalisme aparatur yang amanah, transparan dan akuntabel
4. mengelola sumber daya alam (SDA) dan pemeliharaan daya dukungnya untuk kesejahteraan masyarakat
5. Peningkatan peran kelembagaan yang terkait dengan pemenuhan sarana
6. Pemberdayaan masyarakat dan mengembangkan potensi ekonomi daerah

7. Mengembangkan keterampilan, perlindungan dan penempatan tenaga kerja, meningkatkan pelayanan kesehatan, pendidikan dan kesenian serta pelayanan sosial lainnya.

B. Arah Kebijakan Pembangunan Kabupaten Malang

1. Bidang Ekonomi

Sasaran bidang ini adalah pemerataan pembangunan ekonomi melalui pemanfaatan keunggulan komparatif dan kompetitif dalam rangka peningkatan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha serta semakin eratnya keterkaitan dan kerjasama ekonomi antar pelaku, antar desa dan kota serta antar wilayah yang saling menguntungkan. Maka arah kebijakan ekonomi adalah sebagai berikut :

a. Pertanian

- (1) Memperkuat pertanian guna memenuhi bahan pangan dan gizi serta bahan baku industri
- (2) Mengembangkan industri pertanian dalam sistem agribisnis yang mampu memanfaatkan peluang pasar dalam negeri dan luar negeri
- (3) Meningkatkan pendapatan petani dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat petani
- (4) Meningkatkan produksi pertanian dalam arti luas (termasuk perikanan, peternakan dan perkebunan) serta menjadikan sektor pertanian sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi perdesaan.

b. Industri dan Pariwisata

- (1) Memberdayakan industri kecil dan menengah
- (2) Meningkatkan produksi komoditi unggulan
- (3) Mendorong pertumbuhan agroindustri

- (4) Mengembangkan kawasan industri yang ramah lingkungan
 - (5) Mengembangkan investasi
 - (6) Mengembangkan kepariwisataan
 - (7) Meningkatkan jaminan kepastian usaha
- c. Perdagangan, Koperasi, Pengusaha Kecil dan Menengah
- (1) Mengembangkan perdagangan dan sistem distribusi yang efektif dan efisien
 - (2) Pemberdayaan pengusaha kecil, menengah dan koperasi agar lebih produktif dan efisien
 - (3) Mengembangkan hubungan kemitraan dalam bentuk keterkaitan usaha yang menunjang dan menguntungkan antara koperasi, swasta dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) serta antara usaha besar, menengah dan kecil dalam rangka memperkuat struktur ekonomi di Daerah
 - (4) Peningkatan sumber daya manusia guna pengembangan koperasi dan usaha kecil dan menengah.
- d. Dunia Usaha dan Investasi
- (1) Mengembangkan iklim yang kondusif bagi investor dan meningkatkan hubungan kemitraan investasi
 - (2) Memberikan keleluasaan berusaha sesuai dengan peraturan Daerah dan Perundangan yang berlaku
 - (3) Meningkatkan daya saing produk yang berbasis sumber daya lokal
 - (4) Penyebarluasan informasi dan pembenahan prasarana guna dapat mendorong peningkatan investasi

(5) Mengembangkan peluang lapangan kerja baru guna memberdayakan masyarakat

(6) Meningkatkan keamanan dan penegakan supremasi hukum.

e. Ketenagakerjaan

(1) Mendorong kegiatan pelatihan kerja guna peningkatan pengetahuan dan ketrampilan

(2) Terciptanya kesadaran hubungan kerja yang harmonis antara pengusaha dan tenaga kerja

(3) Adanya Peraturan-peraturan Daerah yang mendukung keberadaan tenaga kerja dan jaminan sosial

2. Bidang Hukum

Adapun arah kebijakan pembangunan bidang hukum di Kabupaten Malang meliputi :

a. Meningkatkan penerapan hukum secara konsisten dalam rangka supremasi hukum dan menghargai Hak Asasi Manusia (HAM)

b. Mengidentifikasi kebijakan daerah melalui inventarisasi peraturan daerah dan perundang-undangan sehingga dapat mewujudkan penerapan perencanaan hukum serta pembentukan hukum sesuai kebutuhan daerah.

3. Bidang Politik

Dalam Bidang politik, Kabupaten Malang telah menetapkan arah kebijakan pembangunannya yang mencakup :

- a. Mengembangkan kehidupan demokrasi dan meningkatkan pendidikan politik secara intensif dan komprehensif kepada masyarakat serta menghormati keberagaman aspirasi masyarakat.
- b. Meningkatkan kemandirian organisasi politik, organisasi kemasyarakatan dan lembaga swadaya masyarakat agar lebih berperan dalam tatanan kehidupan politik yang berkualitas.

4. Bidang Aparatur

Untuk mencapai sasaran bidang aparatur ini, maka arah kebijakan yang ditetapkan adalah meningkatkan kualitas, efisiensi dan efektifitas seluruh tatanan administrasi pemerintahan, termasuk peningkatan kemampuan, disiplin, pengebdian dan keteladanan serta penyatuan pemahaman wawasan pembangunan dan pemberian penghargaan sesuai prestasi.

5. Bidang Agama

Di bidang agama, maka arah kebijakan yang telah ditetapkan adalah :

- a. Terciptanya kerukunan antar umat beragama
- b. Meningkatnya sarana pendidikan keagamaan dan kegiatan keagamaan
- c. Meningkatnya pelayanan kegiatan peribadatan.

6. Bidang Pendidikan

Arah kebijakan bidang pendidikan adalah :

- a. Meningkatkan kualitas pendidikan, perluasan dan pemerataan kesempatan belajar serta profesionalisme tenaga pendidik
- b. Meningkatkan pengembangan dan pembinaan pendidikan luar sekolah, pemuda dan olah raga (Dikluspora)

7. Bidang Sosial Budaya

Bidang Sosial Budaya mempunyai arah kebijakan :

- a. Meningkatkan derajat kesehatan masyarakat melalui upaya pembinaan dan peningkatan kesehatan keluarga dan masyarakat
- b. Meningkatkan fungsi Badan pengawas obat dalam rangka mengawasi obat dan jamu tradisional serta kosmetika yang beredar di masyarakat
- c. Meningkatkan dan mengembangkan sumberdaya kesehatan dan peningkatan peranserta masyarakat
- d. Meningkatkan profesionalisme pelayanan sosial dan kesejahteraan masyarakat
- e. Meningkatkan pembinaan kesenian dan kebudayaan daerah serta pelestarian sejarah
- f. Mengendalikan pertumbuhan penduduk.

8. Bidang Prasarana Wilayah

Untuk mewujudkan sasaran bidang prasarana wilayah yaitu meningkatkan daya guna penataan ruang, pertanahan, pengairan, sarana dan prasarana perhubungan, jaringan komunikasi serta prasarana dasar lingkungan permukiman baik di perkotaan maupun perdesaan, maka arah kebijakan bidang ini adalah :

- a. Penataan Ruang dan Pertanahan
 - (1) Memantapkan dan mengembangkan pengelolaan pertanahan
 - (2) Memantapkan sistem penataan ruang
 - (3) Meningkatkan pengendalian dan pemanfaatan rencana tata ruang yang diatur dengan peraturan daerah
- b. Pengairan
 - (1) Mendayagunakan pemanfaatan sumber daya air secara optimal, proporsional dan berkelanjutan

(2) Memantapkan pengelolaan dan pelayanan pengairan secara partisipatif.

c. Sarana, Prasarana Perhubungan dan Telekomunikasi

(1) Memantapkan dan meningkatkan kelancaran arus pergerakan manusia, barang, jasa dan informasi keseluruh wilayah

(2) Mengembangkan keterpaduan antar pergerakan pada kawasan dan wilayah yang berbatasan.

d. Perkotaan dan Perdesaan

(1) Memantapkan fasilitas pelayanan perkotaan dan perdesaan

(2) Meningkatkan pengelolaan sarana dan prasarana perkotaan dan perdesaan.

9. Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup

Arah kebijakan bidang ini adalah :

- a. Mendayagunakan sumber daya alam dan lingkungan hidup yang berkelanjutan dan ramah lingkungan
- b. Mencegah dan mengendalikan kerusakan serta pencemaran lingkungan hidup
- c. Meningkatkan pengelolaan limbah domestik yang terorganisir
- d. Meningkatkan kualitas lingkungan permukiman yang bersih, sehat, indah, yang berbasis partisipasi masyarakat
- e. Meningkatkan eksistensi keberadaan hutan sesuai fungsi peruntukannya serta meningkatkan pengelolaannya
- f. Meningkatkan fungsi hutan sebagai pendukung ekosistem dan daya dukung lingkungan
- g. Meningkatkan peranan masyarakat setempat dalam pengelolaan hutan rakyat

- h. Mendayagunakan sumber daya mineral dan energi secara selektif, optimal, proporsional serta tetap memperhatikan kelestarian fungsi, keseimbangan lingkungan hidup berkelanjutan dan budaya masyarakat lokal
- i. Memantapkan penambangan skala kecil/rakyat, meningkatkan pengetahuan dan kemampuannya dengan menggunakan teknologi yang ramah lingkungan.

10. Bidang Ketentraman dan Ketertiban

- a. Mendorong terciptanya kondisi masyarakat yang aman dan tertib
- b. Peningkatan dan pemberdayaan peran masyarakat dalam tertib hukum
- c. Peningkatan penertiban pemanfaatan sarana umum atau fasilitas umum.

3.4.2 Prioritas Pembangunan Daerah

Berdasarkan Pola Dasar (Poldas) Pembangunan Kabupaten Malang serta dengan melihat potensi yang ada, telah ditentukan 4 (empat) prioritas pembangunan Kabupaten Malang yang memerlukan penanganan segera, antara lain :

1. Percepatan Proses Pemulihan Ekonomi Daerah

Untuk mewujudkan proses percepatan pemulihan ekonomi daerah, perlu dilaksanakan berbagai program pembangunan di bidang ekonomi secara terpadu, yang dalam pelaksanaannya dikelompokkan ke dalam 6 (enam) kelompok program, yaitu :

- a. Menanggulangi kemiskinan dan kebutuhan pokok masyarakat. Prioritas dalam jangka pendek adalah melanjutkan langkah-langkah untuk mengurangi dampak krisis terhadap masyarakat yang kurang mampu, mengembangkan lapangan dan kesempatan kerja serta meningkatkan perlindungan tenaga kerja.
- b. Mengembangkan usaha kecil, menengah dan koperasi sebagai tulang punggung sistem ekonomi kerakyatan dan memperluas partisipasi masyarakat dalam

pembangunan, menciptakan lingkungan yang kondusif dan meningkatkan akses permodalan

- c. Memacu meningkatkan daya saing terutama untuk memperkuat ketahanan ekonomi melalui pengurangan hambatan perdagangan dan peningkatan langkah-langkah promosi, pengembangan produk ekspor dan pariwisata
- d. Meningkatkan investasi, terutama yang didasarkan kemampuan sendiri, yang dilakukan dengan meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelayanan perizinan investasi serta mendorong partisipasi swasta, baik dalam maupun luar negeri
- e. Menyediakan sarana dan prasarana penunjang pembangunan ekonomi dengan upaya mempertahankan tingkat jasa pelayanan, melalui upaya pemeliharaan dan rehabilitasi sarana dan prasarana umum, membuka peluang usaha baru bagi masyarakat dan dunia usaha untuk ikut berpartisipasi dalam penyediaan jasa pelayanan
- f. Memanfaatkan kekayaan sumber daya alam dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip keberlanjutan dan kelestarian lingkungan.

2. Perwujudan Supremasi Hukum dan Pemerintahan yang baik

Prioritas pembangunan supremasi dan pemerintahan yang bersih dan baik, meliputi:

- a. Mewujudkan supremasi hukum, yang dilakukan melalui upaya pemberdayaan lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum, peningkatan etika dan komitmen penyelenggara pemerintahan, serta pembentukan budaya taat hukum
- b. Mewujudkan Aparat Pemerintahan yang bersih dan berwibawa, yang dilakukan dengan upaya seperti peningkatan kesejahteraan aparatur pemerintah, pengawasan melekat, peningkatan pengawasan masyarakat, pemberantasan KKN serta penyesuaian jumlah pegawai negeri sipil
- c. Mewujudkan Pemerintahan yang bersih dan baik

3. Kesatuan Bangsa dan Kesejahteraan Sosial

Prioritas pembangunan politik dan kesejahteraan sosial meliputi upaya menjaga keutuhan persatuan dan kesatuan masyarakat Kabupaten Malang, Pemulihan ketertiban dan ketentraman serta peningkatan kesejahteraan sosial melalui pembangunan pelayanan pendidikan, peningkatan pelayanan kesehatan, pengendalian penduduk, perlindungan tenaga kerja dan perluasan kesempatan kerja serta pembangunan sarana sosial lainnya.

4. Peningkatan Kapasitas Kelembagaan dan Aparatur Pemerintah

Dalam upaya peningkatan kapasitas kelembagaan dan aparatur pemerintah perlu dilakukan melalui program kebijakan , antara lain :

- a. Penataan lembaga-lembaga pemerintahan agar lebih efektif dan efisien
- b. Pengembangan profesionalisme aparatur melalui pelatihan, diklat dan kursus-kursus
- c. Pengembangan lembaga kemasyarakatan dan lembaga keagamaan
- d. Peningkatan sarana dan prasarana kelembagaan yang memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga mampu meningkatkan peran masyarakat dalam pembangunan.

3.5 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

3.5.1 Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

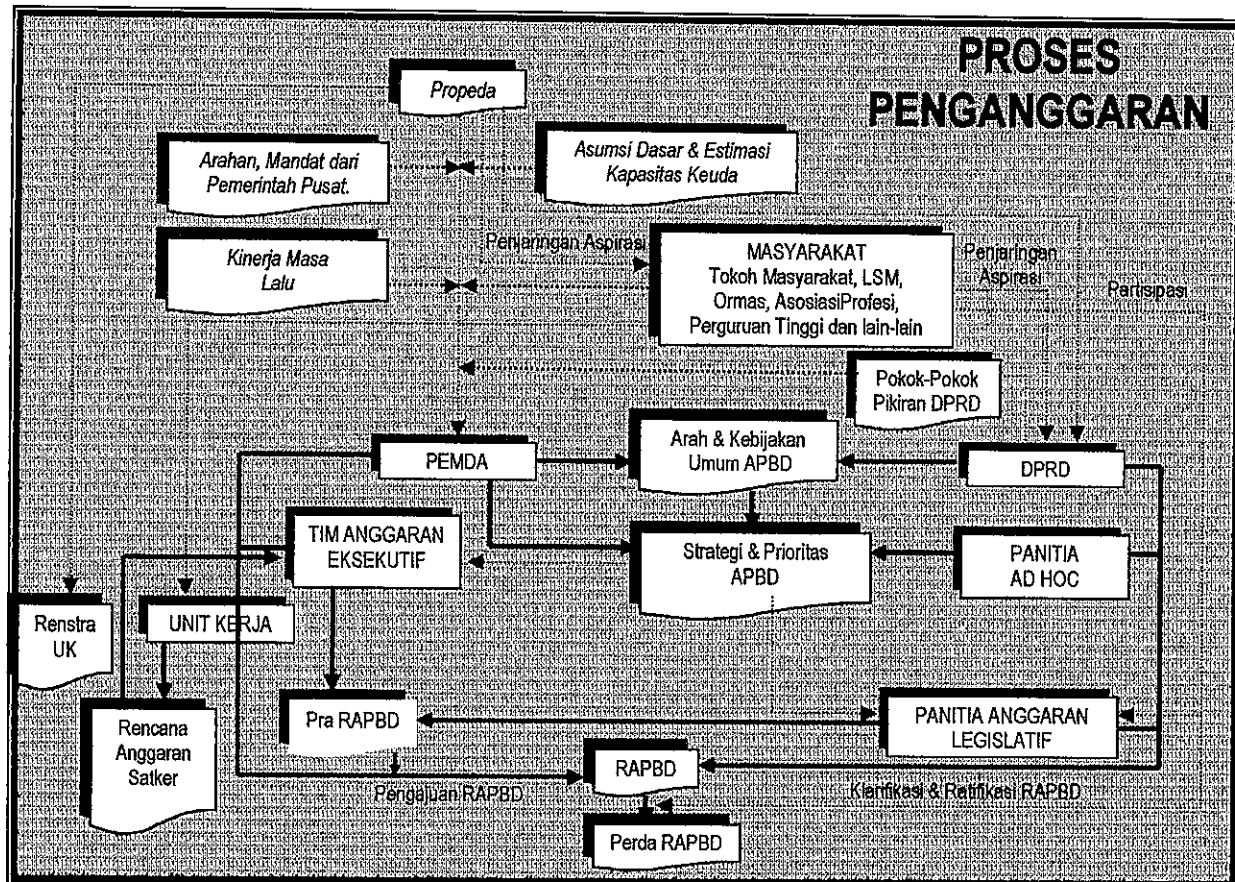
Dalam rangka menunjang kelancaran tugas memproses penyusunan, penatausahaan dan penatalaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta guna mewujudkan tertib administrasi penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan di Kabupaten Malang, maka Pemerintah Kabupaten Malang memandang perlu untuk membentuk tim penyusunan anggaran. Tim ini terdiri dari staf instansi/satuan unit kerja di lingkungan Pemerintah Kabupaten Malang yang membidangi pengelolaan keuangan daerah dan pembentukannya ditetapkan dengan keputusan Bupati.

Tim Anggaran dari legislatif ini diketuai oleh Sekretaris Daerah Kabupaten Malang yang dalam pelaksanaannya dibantu oleh kelompok kerja pelaksana penyusunan anggaran yang terdiri dari :

1. Badan Perencanaan Kabupaten Malang;
2. Dinas Pendapatan Kabupaten Malang;
3. Bagian Keuangan Setda Kabupaten Malang;
4. Bagian Pembangunan Setda Kabupaten Malang;
5. Bagian Hukum dan Perundang-undangan Setda Kabupaten Malang.

Tim anggaran ini mempunyai tugas merumuskan rencana dan langkah-langkah dalam rangka penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Malang termasuk penyusunan perubahan dan perhitungannya. Disamping itu anggota tim anggaran juga harus dapat merumuskan, menyelaraskan serta menyimpulkan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang telah dibuatnya.

Untuk mengetahui secara garis besar tugas dan kewenangan anggota tim anggaran dari eksekutif ini, lebih lanjut dapat dilihat pada alur proses penyusunan anggaran pembangunan di Kabupaten Malang yang terdapat pada gambar 3.3.



GAMBAR 3.3
ALUR PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN
PEMBANGUNAN DI KABUPATEN MALANG
Sumber : Hasil Analisis, diolah 2004

3.5.2 Daya Dukung Pendapatan Asli Daerah

Sebagaimana tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Malang, sumber-sumber penerimaan keuangan daerah berasal dari pendapatan asli daerah, bagi hasil pajak dan bukan pajak, sumbangan dan bantuan serta pendapatan lainnya. Berdasarkan data yang ada, dapat diketahui bahwa penerimaan keuangan daerah Kabupaten Malang masih didominasi oleh sumbangan dan bantuan dari pemerintah yang lebih tinggi, baik dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Propinsi Jawa Timur. Dalam 5 (lima) tahun rata-rata kontribusi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Malang terhadap total penerimaan keuangan daerah hanya mencapai 6,63%. Kontribusi Pendapatan Asli Daerah

Kabupaten Malang tersebut terjadi perubahan yang sangat fluktuatif. Pada tahun anggaran 1999/2000 PAD Kabupaten Malang memberikan kontribusi sebesar 8,59% dan perlahan-lahan bergerak turun hingga tahun anggaran 2001. Tetapi mulai tahun anggaran 2002 kontribusi PAD terhadap total penerimaan keuangan daerah Kabupaten Malang mulai merangkak naik meskipun tidak terlalu signifikan. Untuk lebih jelasnya, komposisi sumber-sumber penerimaan keuangan daerah Kabupaten Malang dapat dilihat pada tabel III.4.

Selanjutnya apabila dilihat lebih detail lagi, sumber-sumber penerimaan keuangan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah secara garis besar dapat dibedakan ke dalam pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba BUMD serta penerimaan lainnya. Dari data yang ada, kontribusi terbesar disumbangkan dari Pajak Daerah, dimana rata-rata memberikan kontribusi sekitar 46,70% dari total penerimaan PAD. Sedangkan retribusi daerah memberikan kontribusi rata-rata sekitar 38,22%. Untuk bagian laba BUMD dan pendapatan lain-lain masing-masing memberikan kontribusi terhadap penerimaan Pendapatan Asli Daerah sebesar 1,70% dan 13,37%. Lebih lanjut untuk melihat penerimaan Pendapatan Asli Daerah dari masing-masing sektor yang mendukungnya, tercantum pada tabel III.5.

3.5.3 Pembiayaan Pembangunan Kabupaten Malang

Untuk membiayai pelaksanaan pembangunan sebagaimana diamanatkan dalam pola dasar (poldas) yang dijabarkan ke dalam program pembangunan daerah (Propeda) diatas, diperlukan pembiayaan pembangunan daerah. Berdasarkan data yang ada, secara umum pembiayaan pembangunan Kabupaten Malang dari waktu ke waktu selalu mengalami penurunan. Dari total pengeluaran keuangan daerah yang terangkum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pengeluaran pembiayaan pembangunan pada

TABEL III.4
PERKEMBANGAN REALISASI PENERIMAAN KEUANGAN DAERAH
PEMERINTAH KABUPATEN MALANG TAHUN ANGGARAN 1999/2000 S/D 2003 (dalam rupiah)

Tahun Anggaran	Sisa lebih Anggaran t.l.	Pendapatan Asli Daerah	Bagian Dana Perimbangan	Bagian Lain-lain Penerimaan	Jumlah
1999/2000	206.494.553,94 0.09%	18.478.924.497,67 8.59%	196.349.422.866,28 91.31%	0,00 0.00%	215.034.841.917,98 100%
2000	1.333.602.746,84 0.71%	13.149.268.564,22 7.05%	172.136.956.061,35 92.24%	0,00 0.00%	186.619.827.372,41 100%
2001	611.510.113,06 0.12%	26.701.090.317,44 5.39%	457.978.874.603,47 92.45%	10.113.977.919,08 2.04	495.405.452.953,05 100%
2002	34.174.048.907,64 6.12%	33.407.675.103,47 5.98%	466.711.995.486,58 83.55%	24.321.485.025,67 4.35%	558.615.204.523,36 100%
2003	48.676.263.629,34 6,95%	42.933.164.917,50 6.13%	569.267.152.466,06 81.28%	39.501.313.236,68 5.64%	700.377.894.249,58 100%

Sumber : *Bagian Keuangan Setda Kabupaten Malang*

TABEL III.5
REALISASI PENERIMAAN PENDAPATAN ASLI DAERAH KABUPATEN MALANG
TAHUN ANGGARAN 1999/2000 S/D 2003 (dalam rupiah)

No	Tahun Anggaran	Pajak Daerah	Retribusi Daerah	Bagian Laba BUMD	Pendapatan lain-lain	Jumlah
1.	1999/2000	9.187.666.690,88	8.295.062.718,00	223.000.000,00	773.195.088,79	18.478.924.497,67
2.	2000	7.289.508.118,50	5.518.351.805,10	75.000.000,00	266.408.640,62	13.149.268.564,22
3.	2001	14.189.994.130,24	9.288.914.124,75	249.200.000,00	2.972.982.062,45	26.701.090.317,44
4.	2002	13.790.363.573,75	12.027.609.189,00	735.256.653,37	6.854.445.687,35	33.407.675.103,47
5.	2003	18.439.794.332,07	16.344.655.884,09	1.008.929.375,56	7.139.785.325,78	42.933.164.917,50

Sumber : *Bagian Keuangan Setda Kabupaten Malang*

tahun anggaran 1999/2000 hanya sekitar 27,45% dari total pengeluaran. Pembiayaan pembangunan tersebut terus mengalami penurunan dari tahun ke tahun dan puncaknya terjadi pada tahun anggaran 2001, dimana pada tahun anggaran tersebut alokasi anggaran pembangunan hanya sekitar 19,15% dari total pengeluaran keuangan daerah. Namun pada tahun anggaran 2002 terjadi peningkatan alokasi anggaran pembangunan yang cukup drastis, dimana pada tahun anggaran tersebut, anggaran pembangunan memperoleh alokasi sebesar 29,72% dari total pengeluaran keuangan daerah.

Seiring dengan terjadinya perubahan sistem anggaran di Kabupaten Malang pada tahun anggaran 2003 dari sistem anggaran berimbang ke sistem anggaran berbasis kinerja, secara otomatis juga terjadi perubahan terhadap komposisi pengeluaran anggaran yang ada. Perubahan tersebut terjadi pada pengeluaran anggaran yang semula untuk belanja rutin dan pembangunan, berubah menjadi pengeluaran anggaran untuk belanja aparatur daerah dan belanja pelayanan publik. Perubahan komposisi pengeluaran anggaran tersebut berdampak pula pada alokasi anggaran keuangan di Kabupaten Malang, dimana alokasi anggaran untuk belanja aparatur daerah hanya sekitar 24,80%, sedangkan anggaran untuk belanja pelayanan publik sebesar 75,20%. Secara lebih detail, komposisi pengeluaran keuangan daerah antara pengeluaran rutin dan pembangunan, serta pengeluaran untuk belanja aparatur daerah dan belanja pelayanan publik di Kabupaten Malang pada tahun anggaran 1999/2000 s.d. 2003 dapat dilihat pada tabel III.6.

TABEL III.6
PERKEMBANGAN REALISASI PENGELUARAN ANGGARAN
KABUPATEN MALANG TAHUN ANGGARAN 1999/2000 S/D 2003
(Tidak termasuk UKP dalam rupiah)

Tahun Anggaran	Pengeluaran		Jumlah
	Rutin	Pembangunan	
1999/2000	155.031.689.807,75	58.668.798.279,00	213,700,488,086.75
	72.55%	27.45%	100%
2000	147.119.514.655,35	38.888.802.604,00	186,008,317,259.35
	79.09%	20.91%	100%
2001	372.894.467.723,41	88.336.936.322,00	461,231,404,045.41
	80.85%	19.15%	100%
2002	356.490.465.443,64	150.763.674.086,18	507,254,139,529.82
	70.28%	29.72%	100%
2003	155.569.156.797,00	471.748.289.329,00	627.317.446.126,00
	24,80%	75,20%	100%

Sumber : Bagian Keuangan Setda Kabupaten Malang

Selanjutnya apabila dilihat lebih mendetail, dari total pembiayaan pembangunan yang ada di Kabupaten Malang berdasarkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, rata-rata pengeluaran pembangunan mulai tahun 1999/2000 sampai dengan tahun anggaran 2002 didominasi oleh pengeluaran pada sektor transportasi, yakni sekitar 28,71 %. Selanjutnya rata-rata besaran pembiayaan pembangunan berturut-turut didominasi oleh sektor aparatur pemerintah dan pengawasan sebesar 18,14 %, sektor pendidikan, kebudayaan nasional, kepercayaan terhadap Tuhan YME, pemuda dan olah raga sebesar 11,29 % serta sektor pembangunan daerah dan pemukiman yaitu sebesar 9,01 %.

Secara lebih detail, komposisi pengeluaran pembangunan daerah pada masing-masing sektor antara tahun anggaran 1999/2000 sampai dengan tahun anggaran 2002 dapat dilihat dalam tabel III.7.

Tabel III.7
Realisasi Perkembangan Pembiayaan Pembangunan Per Sektor di Kabupaten Malang
Tahun anggaran 1999/2000 s.d 2002 (dalam Rupiah)

No.	Sektor	Tahun Anggaran			
		1999/2000	2000	2001	2002
1	Industri	945.000.000,00	135.000.000,00	121.500.000,00	8.284.008.500,00
2	Pertanian & kehutanan	1.331.105.000,00	1.170.932.000,00	4.045.282.500,00	4.257.908.650,00
3	Sumber Daya Air & Irigasi	5.050.697.000,00	720.049.500,00	4.548.116.700,00	3.641.792.800,00
4	Tenaga Kerja	30.000.000,00	40.000.000,00	511.015.250,00	625.839.000,00
5	Perdagangan, Pengembangan usaha dth, keuangan dth dan koperasi	1.507.244.393,00	254.312.079,00	484.795.500,00	9.913.331.609,00
6	Transportasi	18.419.185.071,00	12.871.442.000,00	16.820.160.831,00	34.460.761.157,00
7	Pertambangan dan Energi	17.500.000,00	250.000.000,00	60.000.000,00	-
8	Pariwisata dan Telekomunikasi	508.618.480,00	1.608.500.000,00	941.600.000,00	1.930.369.000,00
9	Pembangunan Daerah dan Pemukiman	4.518.295.000,00	4.095.746.000,00	10.115.906.600,00	12.887.827.650,00
10	Lingkungan Hidup dan tata ruang	2.887.059.000,00	1.284.950.000,00	1.734.075.600,00	5.613.768.850,00
11	Pendidikan, Keady. Nas, Kepercayaan Tuhan YME, Pemuda dan OR	5.108.773.685,00	2.678.940.150,00	10.450.684.752,00	17.301.266.240,00
12	Kependudukan dan Keluarga Sejahtera	3.005.500.000,00	316.368.500,00	322.600.000,00	5.503.299.000,00
13	Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Peranan Wanita, Anak dan Remaja	3.483.941.900,00	457.617.000,00	2.782.919.519,00	9.092.363.300,00
14	Perumahan dan Pemukiman	589.629.100,00	1.391.635.250,00	3.420.478.000,00	2.549.473.455,18
15	Agama	1.785.450.000,00	690.000.000,00	5.817.781.200,00	6.077.792.000,00
16	Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	942.658.000,00	1.070.000.000,00	4.406.313.360,00	2.485.404.000,00
17	Hukum	107.500.000,00	85.000.000,00	226.559.000,00	1.100.329.000,00
18	Aparatur Pemerintahan dan pengawasan	7.052.841.650,00	8.839.109.500,00	20.441.713.710,00	21.922.571.875,00
19	Politik, Penerangan, Komunikasi dan Media Masa	476.000.000,00	164.550.625,00	210.493.800,00	530.917.000,00
20	Keamanan dan Ketertiban Umum	901.800.000,00	764.650.000,00	874.940.000,00	2.584.651.000,00
21	Bantuan terhadap daerah bawahan				
T o t a l		58.668.798.279,00	38.888.802.604,00	88.336.936.322,00	150.763.674.086,18

Sumber : Data Primer, ditolah 2004

BAB IV

POLA PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN DAERAH DALAM PENGEMBANGAN WILAYAH SEBAGAI WUJUD DESENTRALISASI PEMBANGUNAN DAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN MALANG

Pada bab ini akan diuraikan analisis karakteristik pembiayaan pembangunan dan alokasi anggaran pembangunan, baik berdasarkan alokasi masing-masing sektor maupun satuan unit kerja; serta analisis alokasi anggaran pembangunan dalam konteks Sub Satuan Wilayah Pengembangan, sehingga dapat diketahui pola pembiayaan pembangunan dalam upaya pengembangan wilayah sebagai wujud desentralisasi pembangunan dan otonomi daerah di Kabupaten Malang.

Hasil analisis data-data sekunder selanjutnya di *cross check* dengan hasil survey primer baik dengan metode wawancara maupun berupa penyebaran kuesioner. Dalam penyebaran kuesioner yang dilakukan, teknik pengambilan sampel (responden) yang digunakan teknik *purposive sample* dengan pendekatan *clusters sampling* dimana responden yang diambil didasarkan atas tugas, fungsi, pengetahuan dan pengalamannya yang terkait erat dengan pengelolaan pembiayaan pembangunan daerah. Dengan memperhatikan tugas pokok dan fungsi instansi dan perorangan yang terkait dengan pembiayaan pembangunan dimaksud, maka diperoleh 20 orang responden dengan pengelompokan sebagai berikut :

1. Kelompok anggota tim anggaran dari eksekutif, sebanyak 7 orang, terdiri dari :
 - Sekretariat Daerah, sebanyak 4 orang yang berasal dari 3 bagian yaitu 2 orang dari Bagian Keuangan, 1 orang dari Bagian Hukum dan 1 orang dari Bagian Pembangunan.
 - Badan Daerah, sebanyak 2 orang yang berasal dari Badan Badan Perencanaan.

2. Kelompok anggota tim anggaran dari legislatif, sebanyak 5 orang.
3. Kelompok bukan anggota tim anggaran tetapi karena tugas dan jabatannya terkait erat dengan pengelolaan pembiayaan pembangunan, sebanyak 8 orang, terdiri dari :
 - Sekretariat Daerah, sebanyak 2 orang yang berasal dari Bagian Keuangan dan Bagian Pembangunan.
 - Badan Daerah dan Kantor, sebanyak 3 orang yang berasal dari Badan Perencanaan Kabupaten, Badan Pengawasan dan Kantor Penanaman Modal.
 - Dinas Daerah, sebanyak 3 orang yang berasal dari Dinas Permukiman, Dinas Bina Marga dan Dinas Pengairan.

4.1 Analisis Pembiayaan Pembangunan Daerah Kabupaten Malang

Pengelolaan pembiayaan pembangunan daerah di Kabupaten Malang berada dalam lingkup wewenang Sekretaris Daerah Kabupaten Malang sebagai Ketua Tim anggaran Pemerintah Kabupaten Malang. Namun dalam pelaksanaannya secara eksplisit terbagi ke dalam 2 (dua) kewenangan yaitu :

a. Kewenangan pengelolaan sumber-sumber penerimaan anggaran keuangan

Kewenangan pengelolaan sumber-sumber penerimaan keuangan dilaksanakan oleh dinas dan instansi pengelola pendapatan daerah dan berada dibawah kendali dan koordinasi Dinas Pendapatan Kabupaten Malang. Kewenangan penerimaan pendapatan daerah tersebut diatur dan didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Bagian Hukum Setda Kabupaten Malang.

b. Kewenangan pengalokasian anggaran keuangan

Dalam hal kewenangan pengalokasian anggaran keuangan berada dibawah koordinasi Badan Perencanaan Kabupaten Malang bekerja sama dengan Bagian Keuangan, Bagian Pembangunan serta dinas instansi terkait.

4.1.1 Sumber-sumber Pembiayaan Pembangunan di Kabupaten Malang

Sumber-sumber pembiayaan pembangunan yang diterapkan di Kabupaten Malang sampai dengan saat ini masih melaksanakan pola lama, yaitu masih terpaku pada sumber-sumber pembiayaan konvensional. Penerapan penggalan sumber-sumber keuangan daerah yang masih menggunakan pola konvensional tersebut terlihat dari laporan realisasi penerimaan keuangan daerah yang telah dirangkum oleh Dinas Pendapatan Kabupaten Malang (tabel III.4). dari tabel tersebut terlihat bahwa penerimaan keuangan Kabupaten Malang masih bersumber pada :

1. Pendapatan Asli Daerah, yang terdiri dari :
 - a. Pajak Daerah, antara lain berasal dari :
 - ✦ Pajak Hotel dan Restoran
 - ✦ Pajak Hiburan
 - ✦ Pajak Reklame
 - ✦ Pajak Penerangan Jalan
 - ✦ Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Gol. C
 - ✦ Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan
 - b. Retribusi Daerah, antara lain berasal dari :
 - ✦ Retribusi Pelayanan Kesehatan
 - ✦ Retribusi Pelayanan Persampahan
 - ✦ Retribusi Penggantian Biaya Cetak KTP dan Akte Kelahiran
 - ✦ Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat
 - ✦ Retribusi Parkir di Tepi jalan
 - ✦ Retribusi Pasar
 - ✦ Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah

- ✦ Retribusi Pasar Grosir dan Pertokoan
- ✦ Retribusi Terminal
- ✦ Retribusi Rumah Potong Hewan
- ✦ Retribusi Ijin Perumtukan Penggunaan Tanah
- ✦ Retribusi Ijin Mendirikan Bangunan
- ✦ Retribusi Ijin Gangguan
- ✦ Retribusi Ijin Trayek
- ✦ Penerimaan RSUD Kapanjen

c. Bagian Laba Usaha Daerah

- ✦ Bank Pembangunan Daerah
- ✦ Perusahaan Daerah Air Minum
- ✦ Perusahaan Daerah Jasa Yasa

d. Lain-lain Pendapatan

- ✦ Hasil Penjualan Barang Milik Daerah
- ✦ Jasa Giro
- ✦ Sumbangan Pihak Ketiga
- ✦ Setoran Kelebihan Pembayaran Pihak Ketiga
- ✦ Kawasan Bromo, Semeru dan Tengger
- ✦ Bagi hasil terminal Landungsari
- ✦ Penerimaan lain-lain (dari Dinas-Dinas penghasil)

2. Bagian Dana Perimbangan, yang terdiri dari :

a. Bagi Hasil Pajak, yang berasal dari :

- ✦ Pajak Bumi dan Bangunan
- ✦ Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan

b. Bagi Hasil Bukan Pajak

- ✦ Iuran Hasil Hutan
- ✦ Pemberian Hak atas Tanah Negara
- ✦ Provisi Sumber Daya Hutan
- ✦ Pertambangan Umum
- ✦ Sumber daya Alam Perikanan
- ✦ Minyak Bumi
- ✦ Gas Alam

c. Dana Alokasi Umum

5. Bagian Penerimaan lain-lain yang sah

- a. Penerimaan dari Pemerintah
- b. Penerimaan dari Propinsi

Dengan melihat rincian penerimaan keuangan daerah diatas, maka jelaslah bahwa sampai dengan saat ini Pemerintah Kabupaten Malang dalam pengelolaan sumber-sumber penerimaan pembangunannya masih menggunakan mekanisme anggaran (sumber-sumber penerimaan konvensional). Kondisi ini diperkuat dengan hasil survey berupa penyebaran kuesioner, dimana atas pertanyaan apakah dalam pembiayaan pembangunan daerah di Kabupaten Malang telah menggunakan atau mengembangkan sumber-sumber pembiayaan non konvensional, diperoleh jawaban sebagaimana pada tabel IV.1.

Dari tabel tersebut terlihat bahwa dalam pengelolaan sumber-sumber pembiayaan pembangunan di Kabupaten Malang belum menerapkan sumber pembiayaan non konvensional. Pemerintah Kabupaten Malang sampai dengan saat ini masih berkuat dengan upaya menggali dan mengembangkan sumber-sumber pembiayaan yang berasal

dari mekanisme anggaran atau lebih dikenal dengan peningkatan Pendapatan Asli Daerah yang berasal dari pajak dan retribusi daerah serta bantuan dari Pemerintah Pusat.

TABEL IV.1
SUMBER-SUMBER PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN
KABUPATEN MALANG

No.	Kelompok	Penggunaan Sumber-sumber pembiayaan non konvensional		Jumlah
		Sudah	Belum	
1.	Anggota tim anggaran dari eksekutif	0 0 %	7 100 %	7 100 %
2.	Anggota tim anggaran dari legislatif	0 0 %	5 100 %	5 100 %
3.	Bukan anggota tim anggaran	0 0 %	8 100 %	8 100 %
Jumlah I		0 0 %	20 100 %	20 100 %

Sumber: Hasil Analisis, 2004

Lebih lanjut, alasan belum digunakannya mekanisme pembiayaan non konvensional, dapat dilihat pada tabel IV.2 berikut ini.

TABEL IV.2
ALASAN RESPONDEN BERKAITAN DENGAN BELUM DIGUNAKANNYA
MEKANISME PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN NON KONVENSIONAL

No.	Penggunaan RTRW	Alasan	Jumlah	Persentase
1.	Anggota tim anggaran dari eksekutif	Belum ada kebijakan fiskal yang mengatur	3	42,85
		Belum mengetahui mekanisme pembiayaan pembangunan non konvensional	4	57,15
Jumlah I			7	100,00
2.	Anggota tim anggaran dari legislatif	Belum ada kebijakan fiskal yang mengatur	1	20,00
		Belum mengetahui mekanisme pembiayaan pembangunan non konvensional	4	80,00
Jumlah II			5	100,00
3.	Bukan anggota tim anggaran	Belum ada kebijakan fiskal yang mengatur	5	62,50
		Belum mengetahui mekanisme pembiayaan pembangunan non konvensional	3	37,50
Jumlah III			8	100,00
Jumlah I, II, III		Belum ada kebijakan fiskal yang mengatur	9	45,00
		Belum mengetahui mekanisme pembiayaan pembangunan non konvensional	11	55,00
Jumlah I, II, III			20	100,0

Sumber: Hasil Analisis, 2004

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa alasan belum digunakannya mekanisme pembiayaan pembangunan non konvensional dimaksud karena belum ditetapkannya kebijakan-kebijakan fiskal yang mengaturnya (45%). Sedangkan responden yang belum mengetahui mekanisme pembiayaan pembangunan non konvensional sebanyak 55%. Sehingga hal ini selain menunjukkan lemahnya pengetahuan aparatur pengelola anggaran juga menunjukkan kurang inisiatifnya aparatur Pemerintah Kabupaten Malang dalam mencari solusi dan alternatif lain dalam hal pembiayaan pembangunan. Kondisi seperti ini sangatlah tidak sebanding dengan banyaknya potensi dan kekayaan alam yang dimiliki oleh Kabupaten Malang yang dapat digali dan dikembangkan untuk peningkatan pembangunan dan upaya pengembangan wilayahnya.

Namun demikian, walaupun sampai dengan saat ini Pemerintah Kabupaten Malang belum menerapkan penggalian sumber-sumber pembiayaan pembangunan non konvensional, tetapi upaya ke arah sana sudah mulai ditempuh. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Kepala Seksi Penggalian dan Pengembangan Potensi pada Kantor Penanaman Modal yang menyatakan bahwa saat ini telah dilakukan penjajagan dengan pihak swasta untuk membangun dan mewujudkan Kawasan Industri Malang dengan model BOO (*Build, Own, Operate*). Model ini sangat memungkinkan untuk diterapkan di Kabupaten Malang dengan alasan keterbatasan anggaran pembangunan yang dimiliki. Sehingga Pemerintah Kabupaten hanya akan menyediakan tanah yang selanjutnya menjadi aset Pemerintah Kabupaten Malang dan investor akan membangun dan mengoperasikan bangunan dimaksud dalam jangka waktu yang telah disepakati. Disamping itu juga telah dijajagi kemungkinan untuk mendirikan Bank Daerah Kabupaten Malang yang akan dikelola secara profesional dan diharapkan dapat berkembang serta mengeluarkan obligasi. (*Rachmad Hardijono, wawancara langsung, tanggal 5 Pebruari 2004*).

Senada dengan pernyataan diatas, juga dikemukakan oleh Kepala Sub Bidang Pertanian, Kelautan dan Perikanan pada Badan Perencanaan Kabupaten, yang mengemukakan rencana Pemerintah Kabupaten untuk membangun sarana kawasan industri Malang dengan model BOO, karena keterbatasan anggaran keuangan yang ada. *(Ir. Tomie Herawanto, MP, wawancara langsung, tanggal 27 Januari 2004).*

4.1.2 Upaya-upaya Kabupaten Malang dalam Mengoptimalkan Keuangan Daerahnya

Berdasarkan hasil wawancara dengan Sekretaris Daerah Kabupaten Malang, secara umum kebijakan pengelolaan dan pembangunan keuangan yang ditempuh, adalah :

- a. Diarahkan pada peningkatan kemampuan dan daya guna keseluruhan tatanan, perangkat, kelembagaan dan kebijaksanaan keuangan dalam menunjang kesinambungan pembangunan dan peningkatan otonomi daerah, melalui Pendapatan Asli Daerah yang makin handal, efisien dan mampu memnuhi tuntutan pembangunan, serta penciptaan suasana yang mendorong peningkatan peran masyarakat dalam pembangunan dan mendorong peningkatan tabungan masyarakat sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan.
- b. Penerimaan daerah terus diupayakan peningkatannya dengan menggali dan mengembangkan Pendapatan Asli Daerah, dengan mengupayakan bagian yang lebih besar dari Bagi hasil pajak dan bukan pajak.

Pengeluaran daerah direncanakan secara cermat dan efisien berdasarkan prioritas yang tajam untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat Kabupaten Malang.

- c. Pengembangan penerimaan daerah yang meliputi Pajak, Retribusi dan berbagai bentuk pungutan-pungutan daerah lainnya yang sah dilaksanakan berdasarkan azas

keadilan dan pemerataan secara progresif dengan meningkatkan peran pajak daerah sehingga mampu berfungsi sebagai alat untuk menunjang pembangunan serta memeratakan kesejahteraan masyarakat.

Sistem prosedur pemungutan pajak, retribusi dan pemungutan daerah lainnya, terus disempurnakan dan disederhanakan dengan tetap memperhatikan azas keadilan, pemerataan manfaat, kemampuan masyarakat melalui peningkatan mutu pelayanan dan kualitas aparat yang bersih dan bertanggung jawab serta melalui penyempurnaan sistem dan prosedur Manual Pendapatan Daerah (MAPATDA).

- d. Anggaran daerah yang meliputi pendapatan dan belanja daerah perlu ditata dalam suatu sistem anggaran yang mampu meningkatkan penyelenggaraan Pemerintah Daerah, baik melalui tugas umum pemerintahan maupun pembangunan. Sehingga anggaran rutin maupun pembangunan atau belanja *administrasi umum* maupun belanja *publik* perlu lebih diserasikan serta dimantapkan menurut perencanaan anggaran yang berlanjut, bertahap dan makin meningkat dengan orientasi hasil guna yang maksimal.
- e. Kesadaran masyarakat pembayar pajak, retribusi daerah dan pungutan daerah secara jujur dan bertanggung jawab terus ditingkatkan melalui motivasi, penerangan, penyuluhan seerta langkah keteladanan. Peningkatan kesadaran masyarakat untuk membayar pajak sebagai kewajiban warga Kabupaten Malang perlu diimbangi dengan peningkatan pelayanan serta penerapan sanksi sesuai dengan aturan yang ada.
- f. Peningkatan pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah secara efisien dan produktif, sehingga makin berperan dalam menyumbang dan meningkatkan pendapatan daerah.

(Drs. H.A. Santoso, wawancara langsung, tanggal 21 Januari 2004).

Selanjutnya dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah terutama dari sektor pajak dan retribusi daerah masih mengalami banyak kendala. Menurut Kepala Seksi Publikasi pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Malang, kendala-kendala dimaksud secara umum antara lain :

pertama; kesadaran wajib pajak atau retribusi untuk memenuhi kewajibannya masih rendah, *kedua*; masih terlambatnya pembayaran subyek pajak atau retribusi daerah oleh wajib pajak atau retribusi. Hal ini disebabkan wajib pajak atau retribusi berdomisili di luar wilayah Kabupaten Malang, *ketiga*; masih lemahnya koordinasi antar instansi terkait, *keempat*; luasnya wilayah Kabupaten Malang yang tidak seimbang dengan petugas pemungut pajak dan retribusi di lapangan, dan *kelima*; dalam hal kemampuan SDM petugas pemungut pajak dan retribusi daerah di lapangan masih lemah. (*Hendro Wahono, wawancara langsung, tanggal 3 Pebruari 2004*).

Berkaitan dengan hal tersebut, dalam rangka mengoptimalkan penerimaan keuangan daerah, Dinas Pendapatan Daerah selaku instansi pelaksana dalam menggali dan mengembangkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Malang, melakukan upaya-upaya baik secara intensifikasi maupun ekstensifikasi. Kedua upaya tersebut lebih lanjut secara rinci dikemukakan oleh Kepala Sub Dinas Program dan pengendalian Operasi pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Malang, adalah sebagai berikut :

a. Secara Intensifikasi :

1. mendata ulang semua obyek pajak dan retribusi di wilayah Kabupaten Malang setiap tahun,
2. mengadakan pendataan terhadap obyek-obyek baru,
3. mengoptimalkan penerapan tarif pajak dan retribusi terhadap obyek-obyek yang belum sesuai dengan keadaan yang ada,

4. melaksanakan kegiatan-kegiatan penyadaran kepada masyarakat wajib pajak melalui penyuluhan-penyuluhan baik berupa papan-papan himbauan, spanduk dan melalui media cetak, media elektronik maupun tatap muka langsung,

b. Secara Ekstensifikasi :

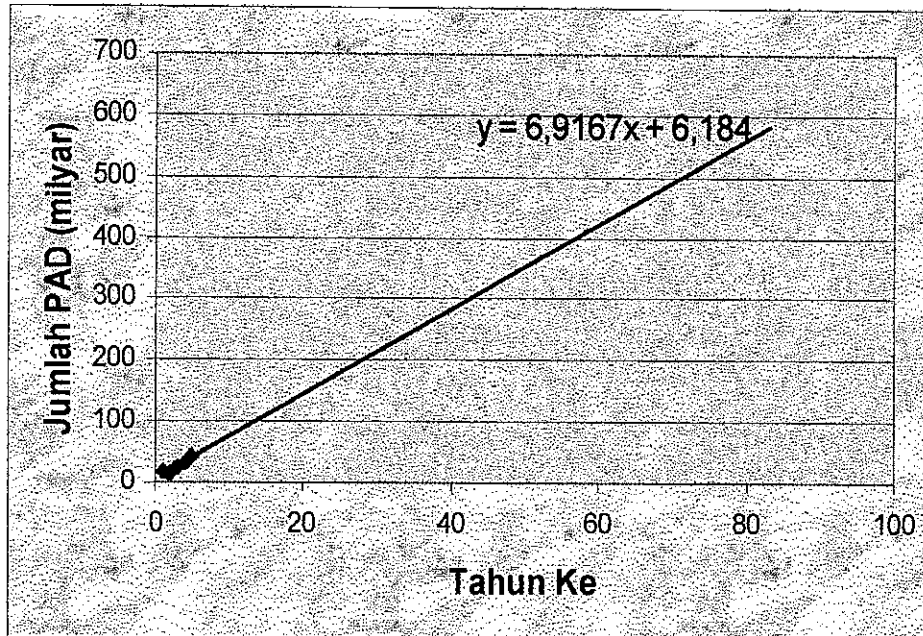
Peningkatan Pendapatan Asli Daerah ini dilakukan dengan memberikan pengawasan intern dari Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Malang maupun Badan Pengawas kepada aparat daerah yaitu dengan melakukan :

1. pengawasan mendadak (sidak)
2. peninjauan obyek-obyek yang diragukan kebenarannya di lapangan
3. meninjau kembali tarif-tarif yang berlaku tetapi tidak sesuai dengan perkembangan keadaan,
4. Penyuluhan dan pembinaan setiap bulan kepada petugas di daerah dalam hal cara pemungutan maupun pengadministrasiannya. (*Sugiarto, wawancara langsung, tanggal 3 Pebruari 2004*).

Namun upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah yang telah dilakukan Pemerintah Kabupaten Malang ini terasa kurang optimal apabila diperbandingkan dengan proporsi penerimaan keuangan daerah yang berasal dari dana perimbangan. Walaupun secara angka Pendapatan Asli Daerah terus mengalami kenaikan, namun kenaikan dimaksud juga dibarengi dengan kenaikan pendapatan keuangan daerah yang berasal dari dana perimbangan. Kontribusi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Malang selama 5 (lima) tahun terakhir rata-rata hanya sebesar 6,63% saja. Sedangkan penerimaan keuangan daerah yang berasal dari dana perimbangan mencapai 88,19%. Komposisi PAD terhadap total penerimaan keuangan daerah dapat dilihat pada tabel III.4.

Dengan melihat komposisi penerimaan keuangan daerah dimaksud, dari sisi keuangan Pemerintah Kabupaten Malang belum dapat dikatakan mampu sebagai daerah otonom. Hal ini dikarenakan rendahnya derajat desentralisasi fiskal Pemerintah Kabupaten Malang yang rata-rata hanya mencapai 6,63% saja. Dengan melihat perkembangan Pendapatan Asli Daerah yang bergerak sangat lamban selama kurun waktu 5 tahun terakhir, yaitu sebesar rata-rata 31,96%, maka berdasarkan perhitungan regresi linier, pendapatan asli daerah Kabupaten Malang diproyeksikan dapat seimbang dengan dana perimbangan dari Pemerintah Pusat pada tahun 2079 atau membutuhkan waktu selama kurang lebih 76 tahun. Proyeksi ini dihitung dengan asumsi bahwa besarnya dana perimbangan yang diperoleh Pemerintah Kabupaten Malang pada setiap tahunnya sama dengan dana perimbangan yang diterima pada tahun anggaran 2003 yaitu sebesar Rp. 569.267.152.446,00 (perhitungan terlampir). Namun apabila dana perimbangan yang diperoleh dari Pemerintah pusat juga bergerak naik mengikuti garis linier, maka dari hasil perhitungan, PAD Kabupaten Malang tidak akan pernah mampu seimbang dengan dana perimbangan dari Pemerintah pusat.

Selanjutnya kontribusi pendapatan asli daerah Kabupaten Malang apabila diperbandingkan dengan pengeluaran keuangan daerah, dapat diketahui bahwa pendapatan asli daerah Kabupaten Malang diproyeksikan baru mampu membiayai belanja rutinnya kira-kira selama 17 tahun. Proyeksi ini dengan asumsi bahwa pengeluaran rutin penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Malang sama dengan belanja rutin pada tahun anggaran 2003 yaitu sebesar Rp. 155.569.156.797,00 (perhitungan terlampir). Namun apabila pengeluaran rutin yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Malang juga bergerak naik mengikuti garis linier, maka dari hasil perhitungan, PAD Kabupaten Malang tidak akan pernah mampu membiayai belanja rutinnya sekalipun.



GAMBAR 4.1
HASIL PERHITUNGAN TREND LINIER
PROYEKSI PENDAPATAN ASLI DAERAH KABUPATEN MALANG
Sumber : Hasil Olahan, 2004

Kondisi ini sangat mengkhawatirkan bagi keberlanjutan pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Malang. Hal ini dikarenakan salah satu tolok ukur pemerintah daerah dikategorikan mampu sebagai daerah otonom apabila dia mampu membiayai penyelenggaraan pelaksanaan pemerintahannya sendiri, minimal dalam pembiayaan pengeluaran rutinnya. Walaupun hal ini terkait erat dengan kebijakan-kebijakan fiskal secara nasional, namun apabila Pemerintah Kabupaten Malang tidak segera membenahi pengelolaan keuangannya, maka bukan tidak mungkin kebijakan-kebijakan daerah akan selalu dipengaruhi dan mengacu pada kepentingan-kepentingan pusat. Dampaknya kepentingan-kepentingan atau aspirasi-aspirasi masyarakat daerah kurang mendapat perhatian yang cukup dari Pemerintah Daerah, yang berarti desentralisasi pemerintahan kurang dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

4.1.3 Kebijakan-kebijakan fiskal yang diterapkan di Kabupaten Malang

Kebijakan-kebijakan fiskal yang diterapkan di Kabupaten Malang sampai dengan saat ini masih mengacu pada kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Dasar penerapan kebijakan fiskal di Kabupaten Malang secara umum didasarkan pada :

1. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur
2. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah

Adapun untuk kebijakan-kebijakan fiskal dalam hal penerimaan keuangan daerah di Kabupaten Malang mengacu pada :

1. Undang-undang No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
2. Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah
3. Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah

Sedangkan dalam hal pengelolaan keuangan daerah yang dijadikan dasar pengelolaan keuangan yang bersumber dari penerimaan daerah diatas, didasarkan pada :

1. Peraturan Pemerintah 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan
2. Peraturan Pemerintah 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan Dan Pertanggung Jawaban Keuangan Daerah.
3. Peraturan Pemerintah 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan Dan Pertanggung Jawaban Keuangan Dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi Dan Tugas Pembantuan.
4. Peraturan Pemerintah 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah.

5. Peraturan Pemerintah 108 Tahun 2000 tentang Tatacara Pertanggung Jawaban Kepada Daerah.
6. Peraturan Pemerintah 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.
7. Peraturan Pemerintah 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
8. Keputusan Presiden No 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Dari berbagai peraturan yang mendasari kebijakan fiskal yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat diatas, maka Pemerintah Kabupaten Malang kemudian menetapkan kebijakan-kebijakan antara lain :

1. Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2002 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah
2. Surat Keputusan Bupati Malang No. 59 Tahun 2003 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Anggaran Satuan Kerja

Melihat kebijakan-kebijakan fiskal yang diterapkan di Kabupaten Malang dimaksud dapat diketahui bahwa sampai dengan saat ini kebijakan fiskal yang diterapkan belum ada yang mengatur pembedaan kebijakan fiskal secara spasial baik dalam konteks SSWP maupun Kecamatan. Kebijakan yang ada hanya mengatur masalah penerimaan dan pengelolaan keuangan daerah, itupun hanya sebatas mengadopsi atau menjabarkan aturan-aturan yang ada.

Hal ini sesuai dengan hasil kuesioner yang telah disebarkan, dimana dari 20 responden, 16 orang (80%) mengetahui tentang kebijakan fiskal dan hanya 4 orang (20%) tidak mengetahui kebijakan fiskal yang telah diterapkan di Kabupaten Malang. Dari 16

responden yang mengetahui tentang kebijakan fiskal dimaksud, semuanya menyatakan bahwa di Kabupaten Malang belum pernah diterapkan kebijakan fiskal secara khusus yang mengatur pembedaan kebijakan fiskal baik dalam skala Kecamatan maupun SSWP. Secara lebih rinci dapat dilihat pada tabel IV.3.

TABEL IV.3
TINGKAT PENGETAHUAN RESPONDEN TERHADAP
KEBIJAKAN FISKAL DI KABUPATEN MALANG

No.	Responden	Pengetahuan Responden thd kebijakan fiskal		Jumlah
		Mengetahui	Tidak Mengetahui	
1.	Anggota tim anggaran dari eksekutif	7	0	7
		100,00%	0,00%	100,00%
		35,00%	0,00%	35,00%
2.	Anggota tim anggaran dari legislatif	4	1	5
		80,00%	20,0%	100,00%
		20,00%	5,00%	25,00%
3.	Bukan anggota tim anggaran	5	3	8
		62,50%	37,50%	100,00%
		25,00%	15,00%	40,00%
Jumlah		16	4	20
		80,00%	20,00%	100,00%

Sumber: Hasil Analisis, 2004

A :	Jumlah
B :	Persentase jumlah jawaban pengetahuan ttg kebijakan fiskal terhadap jumlah tiap kelompok responden
C :	Persentase jumlah jawaban pengetahuan ttg kebijakan fiskal terhadap jumlah responden

Dalam setiap kelompok responden menunjukkan kondisi bahwa sebagian besar responden menyatakan mengetahui adanya kebijakan fiskal yang telah ditetapkan di Kabupaten Malang. Dalam kelompok anggota tim anggaran dari eksekutif diketahui bahwa semuanya atau sebesar 100% menyatakan mengetahui adanya kebijakan fiskal di Kabupaten Malang. Sedangkan dari kelompok anggota tim anggaran dari legislatif terdapat 1 orang atau sebesar 20 % yang menyatakan tidak mengetahui tentang kebijakan fiskal, serta 4 orang atau sebesar 80% menyatakan mengetahui adanya kebijakan fiskal yang diterapkan di Kabupaten Malang. Untuk kelompok bukan anggota tim anggaran tetapi

karena tugas dan jabatannya terkait dengan pengelolaan keuangan daerah terdapat 5 orang atau sebesar 62,5% menyatakan mengetahui adanya kebijakan fiskal dan hanya 3 orang atau 37,5% yang menyatakan tidak mengetahuinya.

Kondisi ini menunjukkan bahwa walaupun tugas dan tanggung jawabnya berkaitan dengan pengelolaan keuangan, tetapi yang bersangkutan malah kurang mengetahui dan memahami apa itu kebijakan fiskal. Sehingga kondisi ini memungkinkan dalam pengambilan kebijakan fiskal dapat terjadi salah persepsi dan pendapat yang berbeda.

Selanjutnya terhadap kebijakan fiskal yang diterapkan di Kabupaten Malang, seluruh responden menyatakan bahwa belum pernah menerapkan kebijakan fiskal yang mengatur pembedaan secara spasial. Ini dapat dilihat dari tabel IV.4.

TABEL IV.4
KEBIJAKAN FISKAL YANG DITERAPKAN DI
KABUPATEN MALANG

No.	Pengetahuan thd kebijakan fiskal	Kebijakan fiskal yang diterapkan	Jumlah	Persentase
1.	Mengetahui	Tidak ada kebijakan khusus (sama untuk seluruh wilayah)	16	100,0
		Ada pembedaan perwilayahan pembangunan (SSWP)	0	0
		Ada pembedaan menurut wilayah administrasi Kecamatan	0	0
		Ada pembedaan untuk daerah-daerah tertentu	0	0
Jumlah mengetahui			16	100,0
2.	Tidak Mengetahui		4	100,0
Jumlah tidak mengetahui			4	100,0

Sumber: Hasil Analisis, 2004

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui bahwa dari 16 orang responden atau sebesar 80% yang memiliki pengetahuan tentang penerapan kebijakan fiskal di Kabupaten Malang, seluruhnya atau sebesar 100% menyatakan bahwa di Kabupaten Malang tidak ada penerapan kebijakan fiskal yang sifatnya mengatur pembedaan kebijakan dalam konteks spasial, baik berdasarkan Sub Satuan Wilayah Pengembangan (SSWP) maupun wilayah administrasi Kecamatan.

Hasil kuesioner diatas diperkuat oleh pernyataan Kepala Sub Bagian Peraturan Perundang-undangan dan Dokumentasi Hukum pada Bagian Hukum Setda Kabupaten Malang yang menyatakan bahwa :

1. Kebijakan fiskal yang diterapkan di Kabupaten Malang sampai dengan saat ini masih tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan diatasnya. Hal ini dikarenakan konsep desentralisasi fiskal yang ditawarkan masih belum ada peraturan-peraturan teknis yang mengaturnya.
2. Kebijakan yang mengatur masalah penerimaan dan pengelolaan anggaran keuangan, juga tetap bertumpu pada ketetapan-ketetapan yang ada, karena ketetapan tersebutlah yang telah memiliki kekuatan hukum.
3. Kebijakan fiskal yang mengatur tentang pembedaan tarif retribusi maupun tarif perijinan, baik pembedaan dalam skala Kecamatan maupun skala Sub Satuan Wilayah Pengembangan (SSWP), sampai dengan saat ini belum pernah diterapkan dan diberlakukan di Kabupaten Malang. Pembedaaan tarif hanya diberlakukan atas dasar pertimbangan strategis atau tidaknya lokasi obyek retribusi maupun perijinan. Tetapi itupun dengan tetap mengacu pada peraturan yang lebih tinggi. (*Dicky Widyarto, SH, wawancara langsung, tanggal 28 Januari 2004*)

Senada dengan itu, Kepala Seksi Publikasi pada Dinas Pendapatan Kabupaten Malang, menyatakan bahwa :

1. Bahwa untuk kebijakan fiskal di Kabupaten Malang seperti tarif retribusi maupun perijinan lainnya, sampai dengan saat ini tidak ada perubahan seperti tahun sebelumnya, yaitu masih berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun upaya-upaya yang dilakukan masih terbatas pada upaya intensifikasi dan ekstensifikasi.

2. Alasan tidak merubah kebijakan fiskal di Kabupaten Malang karena pada masa sekarang tingkat perekonomian Indonesia khususnya Kabupaten Malang masih belum sepenuhnya stabil. (*Hendro Wahono, wawancara langsung, tanggal 3 Pebruari 2004*).

Berdasarkan uraian diatas dapat diketahui bahwa kebijakan-kebijakan fiskal yang diterapkan di Kabupaten Malang masih mengacu pada kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan kebijakan-kebijakan fiskal yang sifatnya terdapat pembedaan spasial untuk mendorong satu investasi tertentu atau memacu perkembangan wilayah tertentu belum pernah dilakukan di Kabupaten Malang. Hal ini terkait dengan belum adanya petunjuk teknis maupun adanya alasan belum stabilnya kondisi perekonomian khususnya di wilayah Kabupaten Malang.

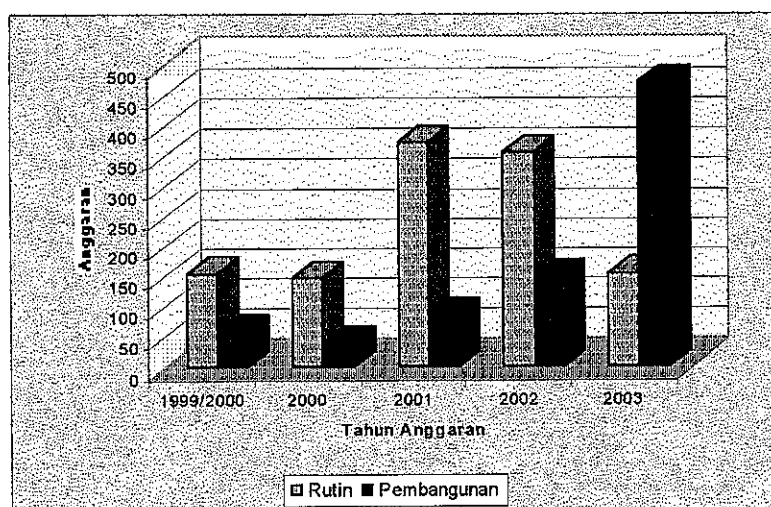
4.1.4 Analisis Pengalokasian Anggaran Pembangunan Kabupaten Malang dalam Konteks Sektoral

Dalam sub bab ini akan diidentifikasi alokasi anggaran pembangunan daerah berdasarkan sektor-sektor yang ada, baik yang dikelola oleh masing-masing Dinas dan instansi sektoral maupun menurut bidang dan sektor yang telah ditetapkan. Selanjutnya dengan melihat kontribusi PDRB Kabupaten Malang, akan dicari dan dianalisis sektor-sektor basis dan non basis. Hasil dari identifikasi alokasi anggaran pembangunan menurut sektor dan analisis sektor basis dan non basis diatas akan dijadikan dasar untuk menelusuri apakah sektor basis dan non basis dijadikan acuan dalam pengalokasian anggaran pembangunan di Kabupaten Malang.

4.1.4.1 Besaran alokasi anggaran pembangunan per sektor

Dalam upaya melaksanakan tugas pembangunan yang diembannya, Pemerintah Kabupaten Malang telah menganggarkan sebagian penerimaan keuangannya untuk

membayai pembangunan. Anggaran biaya pembangunan dimaksud dijabarkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Malang yang ditetapkan setiap tahun. Di lihat dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Malang tahun anggaran 1999/2000 sampai dengan 2003, anggaran pembangunan yang ditetapkan secara nominal selalu mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Namun apabila dilihat dari prosentase pengeluaran anggaran belanja secara keseluruhan, perkembangan pengeluaran anggaran pembangunan bersifat fluktuatif dari tahun ke tahun. Secara lebih jelas dapat dilihat dalam gambar 4.2.



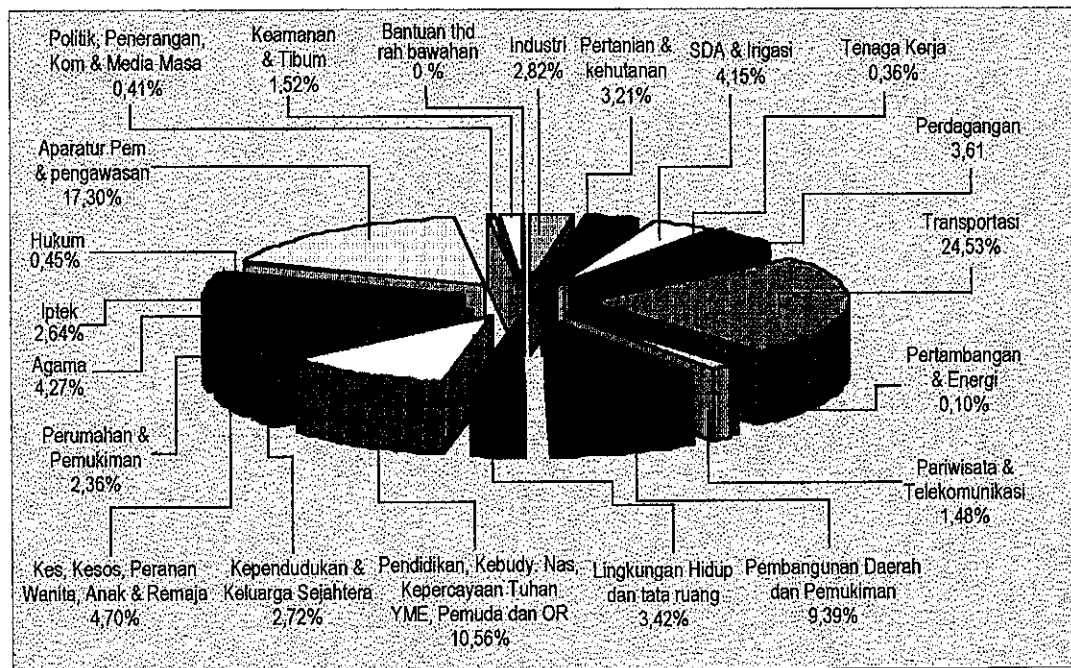
GAMBAR 4.2
PERBANDINGAN ANTARA PENGELUARAN RUTIN DAN PEMBANGUNAN
TAHUN ANGGARAN 1999/2000 S.D. 2003 (dalam milyar rupiah)

Sumber : Data Primer, diolah 2004

Melihat gambar diatas dapat diketahui bahwa walaupun pengeluaran pembangunan selalu mengalami kenaikan secara nominal, tetapi secara presentase perkembangannya sangat fluktuatif. Disamping itu kecilnya porsi anggaran pembangunan yang ada menuntut pemerintah daerah lebih berhati-hati dan selektif dalam mengalokasikan anggaran pembangunan dimaksud. Kesalahan dalam pengambilan kebijakan terkait dengan alokasi

anggaran pembangunan akan berakibat pada rendahnya kinerja pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan di daerahnya.

Dalam pengelolaan anggaran pembangunan, alokasi anggaran pembangunan dibagi ke dalam 21 sektor pembangunan yang ada. Prosentase dan besaran alokasi anggaran pembangunan di Kabupaten Malang menurut sektor, dapat dilihat pada gambar 4.3.



GAMBAR 4.3
PROSENTASE RATA-RATA ALOKASI ANGGARAN PEMBANGUNAN
DI KABUPATEN MALANG MENURUT SEKTOR
TAHUN ANGGARAN 1999/2000 S.D. 2002

Sumber : Data Primer, diolah 2004

Selanjutnya dapat diketahui pula bahwa rata-rata pengeluaran pembangunan mulai tahun 1999/2000 sampai dengan tahun anggaran 2002 didominasi oleh pengeluaran pada sektor transportasi, yakni sekitar 24,53 %. Selanjutnya rata-rata besaran pembiayaan pembangunan berturut-turut didominasi oleh sektor aparatur pemerintah dan pengawasan sebesar 17,30 %, sektor pendidikan, kebudayaan nasional, kepercayaan terhadap Tuhan

YME, pemuda dan olah raga sebesar 10,56 % serta sektor pembangunan daerah dan pemukiman yaitu sebesar 9,39 %. Lebih jelas pada tabel III.7.

Hal ini menunjukkan bahwa pembangunan di Kabupaten Malang sampai dengan tahun 2002 lebih diutamakan pada pembangunan sektor transportasi, khususnya pembangunan jalan dan jembatan. Sedangkan upaya peningkatan kualitas sumber daya aparatur pemerintah daerah dan pengawasannya menempati urutan kedua dalam pengeluaran pembangunan di Kabupaten Malang. Hal ini menggambarkan tingginya komitmen Pemerintah Daerah untuk lebih meningkatkan kualitas dan profesionalismenya dalam menghadapi era globalisasi dan otonomi daerah. Meningkatnya kualitas aparatur pemerintah juga harus dibarengi dengan meningkatnya kualitas sumber daya penduduk di Kabupaten Malang. Untuk itu Pemerintah Kabupaten Malang mengalokasikan sekitar 10,56 % dari total anggaran pembangunan yang ada untuk sektor pendidikan, kebudayaan nasional, kepercayaan terhadap Tuhan YME, pemuda dan olah raga.

Sektor-sektor yang paling sedikit mendapatkan perhatian dari Pemerintah Daerah ditinjau dari alokasi anggaran pembangunan adalah sektor pertambangan dan energi, sektor tenaga kerja, sektor politik, penerangan, komunikasi dan media massa serta sektor hukum, dimana alokasi anggaran pembangunan untuk sektor tersebut berada dibawah 1 % (satupersen). Sedangkan 12 sektor lainnya rata-rata mendapatkan porsi antara 1 – 5 persen.

Pembagian porsi anggaran pembangunan diatas sebenarnya kurang sesuai dengan prioritas pembangunan daerah yang telah ditetapkan melalui Pola Dasar Pembangunan Kabupaten Malang. Di dalam Poldas tersebut telah ditetapkan 4 (empat) program prioritas pembangunan yang perlu untuk segera diatasi, yaitu percepatan proses pemulihan ekonomi daerah, perwujudan supremasi hukum dan pemerintahan yang baik, kesatuan bangsa dan kesejahteraan sosial, serta peningkatan kapasitas kelembagaan dan aparatur pemerintah.

Sektor transportasi yang mendapatkan porsi anggaran pembangunan tertinggi (rata-rata 24,53 %) ternyata hanya merupakan salah satu indikator penunjang untuk mewujudkan prioritas pembangunan dalam upaya percepatan proses pemulihan ekonomi daerah. Sementara indikator lainnya ditunjang oleh sektor perdagangan, pengembangan usaha daerah, keuangan daerah dan koperasi (rata-rata 3,61%). Sedangkan sektor aparatur pemerintahan dan pengawasan yang memperoleh porsi anggaran rata-rata 17,30 % dari total pengeluaran pembangunan, ternyata hanya merupakan program prioritas ke-4 dalam pola dasar pembangunan yang telah ditetapkan. Yang sangat ironis terjadi pada program prioritas perwujudan supremasi hukum dan pemerintahan yang baik; dimana dalam sektor hukum hanya didukung dengan porsi anggaran sebesar rata-rata 0,45% dari total anggaran. Namun demikian, pada sisi yang lain yaitu perwujudan pemerintahan yang baik cukup besar didukung oleh anggaran pembangunan yaitu rata-rata sebesar 17,30%.

Dari berbagai uraian diatas dapat diketahui bahwa Pemerintah Kabupaten Malang sampai dengan saat ini masih menitikberatkan pembangunan daerahnya pada pembangunan penyediaan sarana dan prasarana ekonomi serta peningkatan kualitas dan profesionalisme sumber daya manusia, baik SDM aparatur pemerintah maupun SDM penduduk Kabupaten Malang. Disamping itu sistem alokasi anggaran pembangunan yang ada belum sepenuhnya didasarkan pada program prioritas pembangunan di Kabupaten Malang yang telah di tetapkan dalam pola dasar pembangunan daerah.

4.1.4.2 Besaran alokasi anggaran pembangunan berdasarkan satuan unit kerja/instansi di Kabupaten Malang

Ditinjau dari besaran alokasi anggaran pada tiap-tiap satuan unit kerja/instansi di Kabupaten Malang, mulai tahun anggaran 1999/2000 sampai dengan tahun anggaran 2002, satuan unit kerja yang paling banyak menerima alokasi anggaran pembangunan adalah

Sekretariat Daerah yaitu sebesar rata-rata 24,27% dengan kontribusi tertinggi disumbangkan oleh Bagian ekonomi dan kesejahteraan masyarakat (7,35%) dan Bagian perlengkapan (6,80%). Dinas Permukiman dan Dinas Bina Marga selaku pelaksana pembangunan fisik di Kabupaten Malang mendapatkan alokasi anggaran pembangunan sebesar rata-rata 17,35% dan 16,70%. Dinas Pengairan yang juga bertugas sebagai pelaksana pembangunan fisik hanya memperoleh alokasi anggaran pembangunan sebesar rata-rata 3,40%. Sedangkan satuan unit kerja yang mendapatkan alokasi anggaran pembangunan terendah adalah Kantor Sosial yaitu sebesar rata-rata 0,14%.

Untuk tahun anggaran 2003, satuan unit kerja yang mendapatkan porsi anggaran pelayanan publik terbesar adalah Dinas Pendidikan Nasional yaitu sebesar 52,19% disusul oleh Dinas Permukiman (10,59%), Sekretariat Daerah (10,01%) dengan kontribusi alokasi terbesar diterima oleh Bagian Keuangan (9,87%). Sedangkan Dinas Bina Marga dan Dinas Pengairan selaku unit kerja pelaksana pembangunan hanya memperoleh alokasi anggaran sebesar 9,69% dan 2,69%.

Pembagian alokasi anggaran pembangunan di Kabupaten Malang berdasarkan alokasi pada tiap-tiap satuan kerja/instansi secara lebih detail dapat dilihat pada tabel IV.5.

4.1.4.3 Sektor basis dan non basis

Ditinjau dari sudut ekonomi, perkembangan wilayah digambarkan dengan meningkatnya taraf hidup masyarakat, dimana salah satu indikatornya adalah meningkatnya pendapatan perkapita masyarakat, sedangkan untuk melihat pendapatan wilayah, digambarkan dengan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) suatu wilayah, sehingga dapat dikatakan bahwa perkembangan wilayah tidak dapat dipisahkan dari adanya perkembangan atau pertumbuhan ekonomi wilayah. Salah satu model yang dapat dikembangkan adalah model basis ekonomi. Dengan model ini dapat mengidentifikasi

Tabel IV.5
Realisasi Anggaran Pembangunan Pada Masing-masing Satuan Unit Kerja
Pemerintah Kabupaten Malang Tahun Anggaran 1999/2000 s.d. 2003 (dalam Rupiah)

No	Nama Unit Kerja	Tahun Anggaran								
		1999	2000	2001	2002	2003		Jumlah		
		3	4	5	6	Aparatur Daerah	Pelayanan Publik			
1	2					7	8	9		
1	Dewan Perwakilan Rakyat	0	0	0	0	2.729.603.100,00	0,00	2.729.603.100,00		
2	Kepala Daerah/Bupati	0	0	0	0	639.359.156,00	0,00	639.359.156,00		
3	Sekretariat Daerah	13.540.463.000	9.128.606.975	20.371.655.510	38.658.699.068					
	Bagian Pemerintahan	1.207.450.000	1.072.510.000	1.815.070.000	4.157.801.000	11.944.532.950,00	0,00	11.944.532.950,00		
	Bagian Hukum dan Perundang-undangan	495.000.000	255.500.000	745.000.000	990.708.000	255.224.000,00	637.735.000,00	892.959.000,00		
	Bagian Humas dan Protokol	334.021.000	128.690.300	502.935.000	498.917.000	1.904.345.800,00	0,00	1.904.345.800,00		
	Bagian Keuangan	1.805.000.000	2.052.005.300	2.710.000.000	11.104.099.278	43.771.438.082,00	46.568.445.441,00	90.339.883.523,00		
	Bagian Pembangunan	451.800.000	115.900.000	680.260.000	449.318.000	645.986.000,00	0,00	645.986.000,00		
	Bagian Ekonomi dan Kestra	5.167.606.000	2.421.000.000	7.780.800.000	9.385.432.000	444.506.700,00	0,00	444.506.700,00		
	Bagian Organisasi	250.350.000	100.000.000	375.965.000	387.587.000	895.883.000,00	0,00	895.883.000,00		
	Bagian Perlengkapan	3.534.236.000	2.853.000.750	5.321.625.510	11.176.804.790	14.600.140.350,00	0,00	14.600.140.350,00		
	Bagian Umum	295.000.000	130.000.625	440.000.000	508.032.000	2.126.755.365,00	0,00	2.126.755.365,00		
4	Sekretariat Dewan	450.000.000	125.000.000	650.000.000	479.780.000	4.665.646.522,00	0,00	4.665.646.522,00		
5	Kantor Kas Daerah	0	0	0	300.846.000	638.896.067,00	0,00	638.896.067,00		
6	Kantor Polisi Pamong Praja	242.500.000	160.635.000	365.140.000	618.851.000	1.421.521.206,00	617.922.375,00	2.039.443.581,00		
7	Kantor Diklat	850.000.000	570.650.000	1.270.875.000	1.041.419.000	1.427.284.951,00	0,00	1.427.284.951,00		
8	Kantor Penanaman Modal	170.380.500	125.000.000	256.540.800	487.567.000	438.564.874,00	341.850.000,00	780.414.874,00		
9	Kantor Sosial	55.000.000	70.000.000	85.000.000	269.426.000	874.537.174,00	0,00	874.537.174,00		
10	Kantor Pengolahan Data Elektronik	1.650.000.000	485.000.900	2.470.737.000	1.875.404.000	2.061.599.623,00	0,00	2.061.599.623,00		
11	Kantor Komunikasi Publik	82.500.000	70.500.000	125.515.000	273.496.000	1.801.500.163,00	269.140.000,00	2.070.640.163,00		
12	Badan Pemberdayaan Masyarakat	6.109.205.000	2.385.000.450	9.190.050.000	9.253.643.000	2.060.988.422,00	2.781.268.697,00	4.842.257.119,00		
13	Badan Kesbang dan Linmas	212.150.000	117.500.000	320.450.000	451.638.000	169.471.000,00	2.439.984.749,00	2.609.455.749,00		
14	Badan Pengawasan	450.000.000	208.650.000	670.080.000	808.851.000	2.388.684.806,00	189.870.000,00	2.548.534.806,00		
15	Badan Penelitian dan Pengembangan	480.000.000	160.000.000	721.000.000	619.110.000	770.134.677,00	788.266.650,00	1.558.401.327,00		
16	Badan Kepegawaian	753.915.500	192.210.170	1.135.163.400	745.135.000	2.830.480.193,00	0,00	2.830.480.193,00		
17	Badan Perencanaan	2.245.330.600	1.371.350.700	3.382.275.850	5.316.410.950	2.367.922.273,00	574.767.000,00	2.942.689.273,00		
18	Badan Rumah sakit daerah	453.827.450	514.267.035	685.322.750	1.993.627.000	2.172.442.947,00	5.356.195.952,00	7.528.638.899,00		
19	Badan Pengendalian Dampak Lingkungan	610.885.300	232.795.250	919.804.500	902.466.000	929.406.224,00	458.666.000,00	1.388.072.224,00		

20	Dinas Pendapatan	18.790.750	186.800.000	282.944.900	724.283.000	8.668.033.063,00	750.000.000,00	9.418.033.063,00
21	Dinas Peternakan	490.350.000	192.075.000	740.330.000	744.611.150	58.105.000,00	2.782.559.719,00	2.840.664.719,00
22	Dinas Pertanian Tanaman Pangan	555.680.000	260.000.000	840.675.700	1.008.387.500	199.330.740,00	3.487.579.011,00	3.686.909.751,00
23	Dinas Kelautan dan Perikanan	145.000.000	331.155.500	220.655.000	1.283.691.000	1.603.423.044,00	489.063.700,00	2.092.486.744,00
24	Dinas Kehutanan	483.295.000	210.550.000	730.000.000	781.419.000	1.876.709.846,00	1.305.911.000,00	3.182.620.846,00
25	Dinas Perkebunan	922.450.000	1.154.350.000	1.388.900.000	8.351.747.500	2.665.018.293,00	15.847.872.800,00	18.512.891.093,00
26	Dinas Pasar	204.320.000	225.000.000	308.000.000	449.567.000	3.797.350.292,00	105.000.000,00	3.902.350.292,00
27	Dinas Perindustrian dan Perdagangan	84.875.000	95.000.000	128.000.000	398.496.000	878.632.324,00	864.915.000,00	1.743.547.324,00
28	Dinas Koperasi dan UKM	102.200.000	94.000.000	155.802.000	380.070.000	1.017.394.979,00	717.374.500,00	1.734.769.479,00
29	Dinas Tenaga Kerja	88.000.000	92.085.000	130.000.000	550.819.000	1.093.181.217,00	490.741.000,00	1.583.922.217,00
30	Dinas Kesehatan	1.162.252.550	1.500.275.000	1.745.850.565	7.870.701.500	673.299.155,00	20.364.382.384,00	21.037.681.539,00
31	Dinas Pendidikan Nasional	248.000.000	265.000.000	373.520.000	1.027.702.900	9.315.993.347,00	246.197.565.270,00	255.513.558.617,00
32	Dinas Permukiman	11.049.225.829	6.355.325.125	16.610.953.534	24.408.757.650	2.119.644.531,00	49.975.075.305,00	52.094.719.836,00
33	Dinas Pengairan	2.400.000.000	2.527.824.431	3.485.798.750	3.022.716.300	3.682.673.567,00	12.705.941.125,00	16.388.614.692,00
34	Dinas Bina Marga	9.275.000.350	6.998.875.718	13.968.357.363	25.969.316.568	4.628.207.330,00	45.716.178.600,00	50.344.385.930,00
35	Dinas Perhubungan	415.500.800	445.600.000	624.364.500	1.727.473.000	370.559.175,00	4.417.323.551,00	4.787.882.726,00
36	Dinas Kebersihan dan Pertamanan	1.417.100.000	657.859.000	2.120.283.750	2.524.773.000	2.764.276.173,00	3.043.906.500,00	5.808.182.673,00
37	Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil	350.300.650	375.310.850	506.365.250	3.234.377.000	1.491.941.988,00	663.053.000,00	2.154.994.988,00
38	Dinas Pariwisata	290.000.000	354.300.500	437.525.200	1.955.369.000	842.769.108,00	730.760.000,00	1.573.529.108,00
39	Dinas Pertamb. Energi dan Sb Daya Mineral	0	0	0	0	875.778.000,00	68.975.000,00	944.753.000,00
40	Kota Administratif Batu	610.300.000	650.250.000	919.000.000	253.027.000	0	0	0
	Jumlah	58.668.798.279	38.888.802.604	88.336.936.322	150.763.674.086	155.569.156.797,00	471.748.289.329,00	627.317.446.126,00

Sumber : Data Primer, tahun 2004

wilayah dan sektor-sektor mana yang sebaiknya dikembangkan, sehingga diharapkan wilayah-wilayah yang tertinggal dapat berkembang untuk mengejar ketertinggalannya, sedangkan wilayah-wilayah lainnya terus dipacu pertumbuhannya dengan mengembangkan sektor yang tepat sesuai dengan spesialisasi wilayah.

Dalam sub bab ini akan dilakukan analisis sektor ekonomi untuk memperoleh gambaran tentang sektor ekonomi basis dan non basis. Alat Analisis yang digunakan dalam menentukan peranan masing-masing sektor perekonomian adalah dengan metode LQ (*Location Quotient*). Hasil dari analisis ini akan memperlihatkan sektor yang berperan secara dominan sebagai sektor basis dan sektor yang tidak berperan secara dominan yang disebut sebagai sektor non basis. Pengelompokan sektor basis dan non basis berdasarkan besaran LQ yang diperoleh dari hasil analisis adalah sebagai berikut :

$LQ < 1$, berarti sektor tersebut memiliki potensi yang kecil untuk menjadi sektor basis di Kabupaten Malang.

$LQ = 1$, berarti sektor tersebut telah mampu memenuhi kebutuhan lokalnya dan dapat berpotensi sebagai kegiatan basis ekonomi di Kabupaten Malang.

$LQ > 1$, berarti sektor tersebut merupakan sektor basis ekonomi di Kabupaten Malang.

Unit analisis yang digunakan adalah 9 (sembilan) sektor termasuk sub sektor yang mendukungnya dalam Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Malang Sedangkan variabel wilayah pengaruh dalam perhitungan ini adalah Propinsi Jawa Timur.

Hasil perhitungan LQ Kabupaten Malang terhadap Propinsi Jawa Timur berdasarkan PDRB atas dasar Harga Konstan 1993 tahun 2002, menunjukkan bahwa sektor yang memiliki peranan dominan ($LQ > 1$) adalah sektor Pertanian dengan nilai LQ sebesar 1,73 dan berturut-turut disusul oleh sektor jasa-jasa; perdagangan, hotel dan restoran. Sedangkan sektor yang tidak dominan ($LQ < 1$) adalah sektor bangunan, sektor

pertambangan dan penggalian; industri pengolahan; listrik, gas dan air bersih; pengangkutan dan komunikasi serta sektor keuangan, persewaan dan jasa perusahaan.

TABEL IV.6
HASIL ANALISIS PERANAN SEKTORAL KABUPATEN MALANG
TERHADAP PROPINSI JAWA TIMUR BERDASARKAN PDRB
ATAS DASAR HARGA KONSTAN 1993 TAHUN 2002

No	Sektor	LQ 2002	Keterangan
1	Pertanian	1,73	Basis
	Tanaman Bahan Makanan	1,92	Basis
	Tanaman Perkebunan	1,97	Basis
	Peternakan	1,62	Basis
	Kehutanan	0,46	Non Basis
	Perikanan	0,15	Non Basis
2	Pertambangan & Penggalian	0,37	Non Basis
	Pertambangan Migas	0,00	Non Basis
	Pertambangan Non Migas	0,00	Non Basis
	Penggalian	0,39	Non Basis
3	Industri Pengolahan	0,58	Non Basis
4	Listrik dan Air Bersih	0,84	Non Basis
	Listrik	0,94	Non Basis
	Air Bersih	0,70	Non Basis
5	Bangunan	0,37	Non Basis
6	Perdagangan, Hotel & Restoran	1,01	Basis
	Perdagangan Besar dan Eceran	1,21	Basis
	Hotel	0,13	Non Basis
	Restoran	0,40	Non Basis
7	Pengangkutan & Komunikasi	0,92	Basis
	Angkutan	1,21	Basis
	- Angkutan Rel	1,42	Basis
	- Angkutan Jalan Raya	2,21	Basis
	- Angkutan Laut	0,00	Non Basis
	- Angkutan Penyeberangan	0,00	Non Basis
	- Angkutan Udara	0,00	Non Basis
	- Jasa Penunjang Angkutan	0,05	Non Basis
	Komunikasi	0,45	Non Basis
8	Keuangan, Persewaan dan Jasa Pershn	0,94	Non Basis
	Bank	0,02	Non Basis
	Lmbg Keu Bkn Bank & Jasa Penunjang Keu	1,73	Basis
	Sewa Bangunan	1,29	Basis
	Jasa Perusahaan	0,51	Non Basis
9	Jasa-jasa	1,31	Basis
	Pemerintahan Umum	1,07	Basis
	Swasta	1,49	Basis
	- Sosial Kemasyarakatan	1,73	Basis
	- Hiburan dan Kebudayaan	0,81	Non Basis
	- Perorangan dan Rumah Tangga	1,45	Basis

Sumber : Hasil analisis 2004 (dari hasil perhitungan pada lampiran)

Selanjutnya apabila dilihat lebih detail ke dalam sub-sub sektor yang mendukung sektor tersebut, terdapat 9 sub sektor yang masuk kategori basis. Adapun kesembilan sub sektor tersebut adalah :

- a. Sektor pertanian :
 - Sub sektor tanaman bahan makanan
 - Sub sektor tanaman perkebunan
 - Sub sektor peternakan
- b. Sektor perdagangan, hotel dan restoran
 - Sub sektor perdagangan besar dan eceran
- c. Sektor jasa-jasa
 - Sub sektor pemerintahan umum
 - Sub sektor swasta
- d. Sektor pengangkutan dan komunikasi
 - Sub sektor angkutan
- e. Sektor Keuangan, persewaan dan jasa perusahaan
 - Sub sektor lembaga keuangan bukan bank
 - Sub sektor sewa bangunan

Dengan melihat komposisi tersebut dapat diketahui bahwa di dalam sektor pertanian, sub sektor yang mendukung sektor pertanian menjadi dominan adalah sub sektor pertanian tanaman bahan makanan, tanaman perkebunan dan peternakan, sedangkan sub sektor kehutanan dan perikanan bukan merupakan sub sektor basis. Pada sektor perdagangan, hotel dan restoran, hanya sub sektor perdagangan besar dan eceran yang mendukung sektor tersebut menjadi basis, sedangkan sub sektor lainnya yaitu hotel dan restoran bukan merupakan sub sektor basis. Sektor lainnya yang merupakan sektor basis

adalah sektor jasa-jasa yang didukung oleh kedua sub sektornya yaitu sub sektor pemerintahan umum dan swsta yang keduanya merupakan sub sektor basis.

Sedangkan sektor pengangkutan dan komunikasi serta sektor Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan merupakan sektor non basis, tetapi sektor ini memiliki sub sektor basis yaitu sub sektor angkutan pada sektor pengangkutan dan komunikasi serta sub sektor lembaga keuangan bukan bank dan sub sektor sewa bangunan pada sektor Keuangan, persewaan dan jasa perusahaan.

Berdasarkan hasil identifikasi diatas dapat diketahui bahwa di Kabupaten Malang terdapat beberapa sektor dan sub sektor basis yang dapat dikembangkan untuk peningkatan ekonomi lokal dalam upaya mengembangkan wilayahnya. Beberapa sektor dan sub sektor basis diatas seharusnya mendapat perhatian yang lebih agar peningkatan ekonomi lokal dapat terwujud sebagaimana telah diamanatkan dalam Kebijakan pembangunan di Kabupaten Malang.

Namun dari keempat sektor basis tersebut terdapat 2 (dua) sektor basis yang hanya memperoleh sebagian kecil dari alokasi anggaran pembangunan yang ada. Sektor tersebut antara lain sektor pertanian yang hanya memperoleh rata-rata sekitar 3,21% dari total anggaran pembangunan. Sektor basis lainnya adalah sektor perdagangan, hotel dan restoran, dimana sub sektor perdagangan yang merupakan sektor basis hanya ditunjang dengan alokasi anggaran pembangunan sekitar rata-rata 3,61% dari total anggaran pembangunan yang ada. Kedua sektor ini, terutama sektor pertanian sudah selayaknyalah memperoleh perhatian yang cukup dari pemerintah daerah yang dapat ditunjukkan melalui pemberian porsi anggaran yang lebih besar, sehingga meningkatnya pendapatan dari sektor ini dapat digunakan untuk menunjang upaya pengembangan wilayah di Kabupaten Malang.

4.1.4.4 Tingkat pemanfaatan sektor basis dan non basis dalam penyusunan anggaran pembangunan

Sebagaimana telah dijelaskan pada bab-bab sebelumnya bahwa salah satu dasar suatu wilayah untuk mengembangkan wilayahnya adalah dengan menggunakan kriteria sektor basis dan non basis. Di sisi lainnya, Pemerintah sebagai penggerak pembangunan di wilayahnya, dengan segala keterbatasan anggaran yang dimiliki dituntut untuk dapat meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakatnya. Sehingga sangat logis apabila dalam upaya pengembangan wilayahnya, pemerintah menggunakan kriteria sektor basis dan non basis dalam pengalokasian anggaran pembangunan yang dimilikinya.

Dengan melihat hasil identifikasi alokasi anggaran menurut sektor serta perhitungan sektor basis dan non basis di Kabupaten Malang, dapat diketahui bahwa terdapat 2 (dua) sektor basis yang kurang mendapat perhatian dari pemerintah daerah. Kurangnya perhatian tersebut dapat dilihat dari kecilnya porsi anggaran pembangunan untuk sektor ini. Berdasar temuan diatas, tentunya memunculkan pertanyaan seberapa besar tingkat pemanfaatan sektor basis dan non basis digunakan sebagai acuan dalam penyusunan anggaran pembangunan. Untuk mengetahui tingkat pemanfaatan sektor basis dan non basis dalam penyusunan anggaran pembangunan, maka telah disebarakan kuesioner dan wawancara kepada para responden yang mempunyai kaitan erat dengan penyusunan anggaran.

Berdasarkan kuesioner yang telah disebarakan, atas pertanyaan apakah sektor basis dan non basis dijadikan salah satu kriteria dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan daerah di Kabupaten Malang, dapat dilihat pada tabel IV.7 .

TABEL IV.7
TINGKAT PENGGUNAAN SEKTOR BASIS DAN NON BASIS DALAM
PENYUSUNAN ALOKASI ANGGARAN PEMBANGUNAN DAERAH
DI KABUPATEN MALANG

No.	Responden	Penggunaan Sektor Basis dan Non Basis		Jumlah
		Menggunakan	Tidak Menggunakan	
1.	Anggota tim anggaran dari eksekutif	2	5	7
		28,57%	71,43%	100,00%
		10,00%	25,00%	35,00%
2.	Anggota tim anggaran dari legislatif	0	5	5
		0,00%	100,00%	100,00%
		0,00%	25,00%	25,00%
3.	Bukan anggota tim anggaran	1	7	8
		12,50%	87,50%	100,00%
		5,00%	35,00%	40,00%
Jumlah		3	17	20
		15,00%	85,00%	100,00%

Sumber: Hasil Analisis, 2004

A :	Jumlah
B :	Persentase jumlah jawaban penggunaan sektor basis dalam penyusunan anggaran terhadap jumlah tiap kelompok responden
C :	Persentase jumlah jawaban penggunaan sektor basis dalam penyusunan anggaran terhadap jumlah responden

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui bahwa masing-masing karakteristik responden menunjukkan kondisi yang hampir sama dimana sebagian besar responden tidak menggunakan sektor basis dan non basis sebagai salah satu kriteria dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan. Walaupun demikian, terdapat perbedaan dalam jumlah dan persentase responden yang menggunakan maupun yang tidak menggunakan sektor basis dan non basis.

Untuk kelompok responden yang menjadi anggota tim anggaran dari eksekutif, 5 dari 7 responden atau sebesar 71,43% tidak menggunakan kriteria sektor basis. Meskipun demikian, terdapat 2 responden atau sebesar 28,57% responden yang menggunakan kriteria sektor basis dan non basis. Lebih lanjut ditunjukkan bahwa dari kelompok anggota tim anggaran yang berasal dari anggota legislatif semuanya menyatakan tidak menggunakan kriteria sektor basis dan non basis dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan.

Untuk kelompok responden bukan anggota tim anggaran, menunjukkan kondisi yang sama dimana sebagian besar (87,5%) atau 7 dari 8 responden menyatakan tidak menggunakan kriteria sektor basis dan non basis dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan. Sedangkan responden yang menggunakan kriteria sektor basis dan non basis dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan hanya sebesar 12,5% atau 1 dari 8 responden.

Berdasarkan kondisi seperti tersebut di atas, maka terlihat sedikit perbedaan karakteristik antara kelompok responden anggota tim anggaran yang berasal dari eksekutif dan legislatif dalam hal penggunaan kriteria sektor basis dan non basis dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan. Responden anggota tim anggaran yang berasal dari legislatif lebih banyak yang tidak menggunakan kriteria sektor basis dan non basis daripada yang berasal dari eksekutif. Kondisi ini perlu mendapat perhatian mengingat anggota tim anggaran yang berasal dari legislatif mempunyai kontribusi maupun pengaruh yang sangat besar dalam menentukan alokasi anggaran pembangunan.

4.2 Analisis Pengalokasian Anggaran Pembangunan Daerah dalam konteks Sub Satuan Wilayah Pengembangan

Dalam sub bab ini akan diidentifikasi alokasi anggaran pembangunan daerah berdasarkan penetapan pembagian perwilayahan pembangunan ke dalam Sub Satuan Wilayah Pengembangan. Untuk mengetahui pengalokasian anggaran pembangunan daerah dalam konteks sub satuan wilayah pengembangan maka perlu diidentifikasi alokasi anggaran pembangunan menurut wilayah kecamatan, dan selanjutnya dikelompokkan ke dalam tiap-tiap sub satuan wilayah pengembangan. Dengan mengetahui besaran pengalokasian anggaran pada tiap-tiap sub satuan wilayah pengembangan dimaksud, selanjutnya akan dijadikan dasar untuk menelusuri apakah penetapan pembagian

perwilayahan pembangunan tersebut sudah dijadikan acuan dalam pengalokasian anggaran pembangunan di Kabupaten Malang.

4.2.1 Besaran Alokasi Anggaran Pembangunan dalam Bentuk Program dan Proyek Menurut SSWP

Dalam sistem pengalokasian anggaran pembangunan di Kabupaten Malang, sampai dengan tahun anggaran 2002, belum pernah mengalokasikan anggaran pembangunan yang dikelola sendiri oleh masing-masing kecamatan. Alokasi anggaran untuk tiap-tiap kecamatan hanya diberikan untuk mengelola kegiatan-kegiatan rutin pemerintahan, yang keberadaannya dibawah pengelolaan mata anggaran pada bagian pemerintahan umum Setda Kabupaten Malang. Namun mulai tahun anggaran 2003, sebagaimana disampaikan oleh anggota tim penyusunan anggaran eksekutif, telah dirintis pengalokasian anggaran untuk tiap-tiap kecamatan melalui DASK (Daftar Anggaran Satuan Kecamatan) yang memuat kegiatan belanja aparatur dan pelayanan publik. Pada tahap awal pemberlakuan DASK, masing-masing Kecamatan memperoleh anggaran yang sama yaitu sebesar Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah), dimana anggaran tersebut dikelola sendiri oleh tiap-tiap kecamatan. (*M. Imron Rosyadi, SE, wawancara langsung, 30 Januari 2004*).

Selama ini kegiatan pembangunan baik fisik maupun non fisik yang dilakukan di tiap-tiap kecamatan, dianggarkan melalui anggaran pembangunan dinas/instansi yang membidangi pelaksanaan pembangunan tersebut. Karena pelaksanaan pembangunan non fisik yang dilakukan di tiap-tiap kecamatan sulit untuk diidentifikasi, maka pada subbab ini hanya akan dilihat besaran anggaran pembangunan fisik saja. Besaran anggaran pembangunan fisik menurut lokasi kecamatan dan SSWP dapat dilihat pada tabel IV.8.

TABEL IV.8
ALOKASI ANGGARAN PEMBANGUNAN FISIK MENURUT SSWP DAN KECAMATAN
TAHUN ANGGARAN 1999/2000 s.d. 2002 (dalam Rupiah)

No	SSWP / Kecamatan	1999	2000	2001	2002	%	
						Total	/SSWP
I.	Lingkar Kota Malang	4.725.024.700	2.748.824.465	6.629.132.667	19.909.630.795	21,49	100,00
1	Singosari	1.145.700.000	780.250.700	1.120.103.678	6.840.958.279	6,25	29,07
2	Karangploso	363.463.700	229.954.900	383.183.420	1.468.825.301	1,55	7,19
3	Dau	430.175.000	204.700.000	600.358.556	1.226.301.195	1,56	7,24
4	Wagir	409.476.000	245.905.565	579.785.495	4.326.319.623	3,51	16,35
5	Pakisaji	508.380.000	267.173.000	620.071.864	3.075.666.022	2,83	13,15
6	Tajinan	450.880.000	283.123.700	1.078.255.000	872.558.747	1,70	7,89
7	Bululawang	282.950.000	170.140.000	483.384.000	1.213.351.171	1,36	6,32
8	Pakis	1.134.000.000	567.576.600	1.763.990.654	885.650.457	2,75	12,79
II.	Lawang	1.659.670.000	874.626.200	1.790.430.206	2.719.812.235	4,45	100,00
9	Lawang	1.659.670.000	874.626.200	1.790.430.206	2.719.812.235	4,45	100,00
III.	Ngantang	1.379.025.000	737.714.800	1.971.746.228	6.653.820.936	6,79	100,00
10	Pujon	815.425.000	429.337.000	1.216.026.047	4.711.057.999	4,53	66,76
11	Ngantang	285.250.000	156.847.800	396.415.770	887.368.432	1,09	16,07
12	Kasembon	278.350.000	151.530.000	359.304.411	1.055.394.505	1,17	17,17
IV.	Tumpang	2.098.000.000	1.347.826.865	3.581.664.208	12.722.765.352	12,48	100,00
13	Tumpang	911.000.000	749.679.065	2.449.771.969	2.691.816.248	4,30	34,44
14	Jabung	397.960.000	202.041.000	308.000.000	4.298.584.072	3,29	26,36
15	Poncokusumo	400.270.000	156.847.800	367.186.712	2.082.543.578	1,90	15,22
16	Wajak	388.770.000	239.259.000	456.705.527	3.649.821.454	2,99	23,97
V.	Dampit	1.594.180.000	946.381.500	2.026.023.000	10.573.333.520	9,57	100,00
17	Turen	324.360.000	172.798.500	372.501.000	2.045.275.916	1,84	19,25
18	Dampit	462.380.000	325.658.000	472.615.000	4.346.605.048	3,54	37,04
19	Sbr.manjing Wetan	292.150.000	174.125.000	491.907.000	2.352.049.537	2,09	21,86
20	Tirtoyudo	289.850.000	160.800.000	410.000.000	1.011.737.838	1,18	12,37
21	Ampelgading	225.440.000	113.000.000	279.000.000	817.665.181	0,91	9,48
VI.	Kepanjen	7.324.500.305	4.163.034.080	12.860.870.683	20.247.484.052	28,18	100,00
22	Kepanjen	4.883.750.305	2.558.750.080	8.149.279.564	10.525.818.398	16,50	58,57
23	Ngajum	411.780.000	263.185.000	643.705.817	874.570.635	1,39	4,92
24	Wonosari	340.460.000	202.040.000	561.431.500	1.555.116.909	1,68	5,96
25	Kromengan	266.850.000	128.934.000	340.936.802	659.200.632	0,88	3,13
26	Sumberpucung	427.875.000	267.175.000	809.000.000	1.776.827.735	2,07	7,36
27	Kalipare	478.485.000	307.050.000	831.690.000	2.503.197.609	2,60	9,24
28	Pagak	515.300.000	435.900.000	1.524.827.000	2.352.752.134	3,05	10,83
VII.	Gondanglegi	3.156.135.000	1.785.250.000	3.662.345.577	13.452.008.174	13,94	100,00
29	Gondanglegi	1.964.500.000	999.600.000	1.250.039.000	9.162.856.674	8,45	60,65
30	Pagelaran	328.950.000	200.800.000	558.000.000	1.851.879.070	1,86	13,33
31	Bantur	455.485.000	333.630.000	1.131.293.577	602.060.357	1,59	11,44
32	Gedangan	407.200.000	251.220.000	723.013.000	1.835.212.073	2,03	14,58
VIII.	Donomulyo	492.300.000	356.230.000	1.125.997.000	1.166.184.700	1,98	100,00
33	Donomulyo	492.300.000	356.230.000	1.125.997.000	1.166.184.700	1,98	100,00
IX.	Kotif/Kota Batu	575.200.800	332.304.820	863.711.872	0	1,12	100,00
	Batu	575.200.800	332.304.820	863.711.872	0	1,12	100,00
J u m l a h		23.004.035.805	13.292.192.730	34.511.921.441	87.445.039.764	100,00	

Sumber : Data Primer, diolah 2004

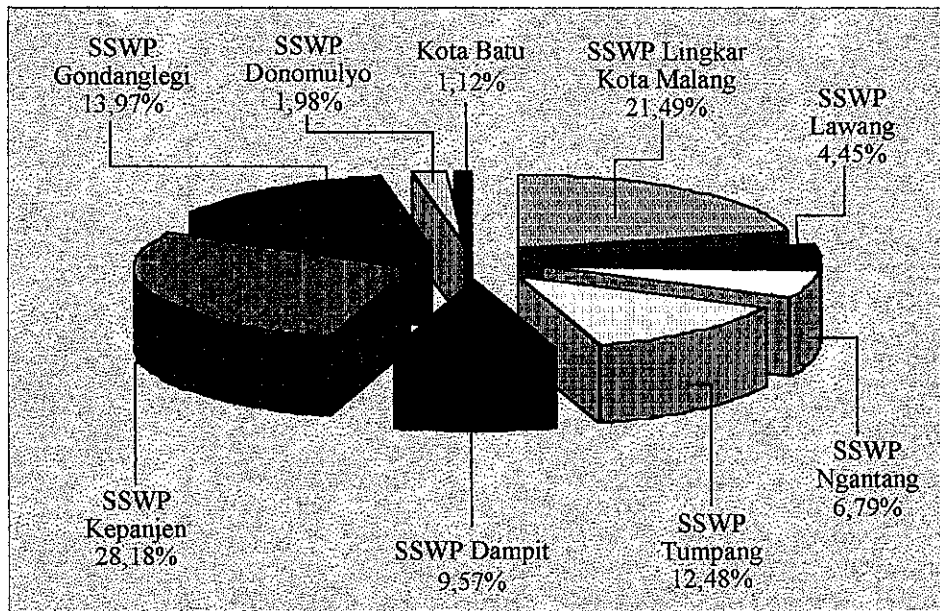
Dari tabel tersebut terlihat bahwa berdasarkan wilayah administrasi kecamatan, alokasi anggaran pembangunan fisik di Kabupaten Malang secara umum cenderung merata di setiap kecamatan, kecuali di Kecamatan Kepanjen, Gondanglegi, Singosari, Pujon dan Lawang. Hal ini lebih karena disebabkan pada kecamatan-kecamatan tersebut (kecuali Kecamatan Lawang) terdapat proyek-proyek prioritas yang banyak menyedot anggaran. Di Kecamatan Kepanjen selain terdapat proyek pembangunan stadion berstandar nasional, saat ini juga terdapat proyek peningkatan status dari ibukota kecamatan menjadi Ibukota Kabupaten Malang. Terdapatnya kedua mega proyek tersebut tentunya sangat banyak menyedot anggaran pembangunan fisik (rata-rata sebesar 16,50 %) untuk mendukung program tersebut. Sedangkan di wilayah Kecamatan Gondanglegi yang menyedot anggaran pembangunan fisik rata-rata sebesar 8,45 %, pada saat ini sedang dilaksanakan mega proyek pembangunan Kawasan Industri Gula Milik Masyarakat (KIGUMAS). Proyek pembangunan KIGUMAS ini merupakan proyek dengan pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan masyarakat, dimana prasarana pendukung yang diperlukan sepenuhnya dibiayai oleh pemerintah daerah sedangkan proses operasionalnya dilakukan oleh masyarakat atau petani tebu.

Selanjutnya di wilayah Kecamatan Singosari yang memperoleh alokasi anggaran pembangunan fisik sebesar rata-rata 6,25 %, juga terdapat proyek prioritas pembangunan sarana dan prasarana Pusat Kerajinan dan Industri Kecil. Sedangkan di wilayah Kecamatan Pujon yang menyedot anggaran pembangunan fisik sebesar rata-rata 4,53 %, terdapat proyek pembangunan tahap awal Pasar Agrobisnis Mantung (terminal dan sub terminal agribis). Kedua proyek pembangunan sarana dan prasarana ekonomi tersebut dilakukan dan dibiayai dari APBD Kabupaten Malang untuk dikelola dan dimanfaatkan oleh petani, industri kecil kerajinan dan pedagang kecil. Keberadaan proyek lanjutan pembangunan

pusat wisata penangkaran burung dan flora lainnya di wilayah Kecamatan Tumpang juga menyebabkan kecamatan ini mendapatkan porsi anggaran pembangunan fisik diatas kecamatan lainnya atau sebesar rata-rata 4,30%. Sedangkan di wilayah Kecamatan Lawang, walaupun tidak terdapat mega proyek prioritas, namun besarnya anggaran pembangunan fisik yang dialokasikan di kecamatan tersebut (rata-rata sebesar 4,45%), lebih disebabkan karena Kecamatan Lawang merupakan pintu gerbang utama dalam memasuki wilayah administrasi Kabupaten Malang. Disamping itu tingginya aktifitas ekonomi dan sosial yang terdapat di kecamatan tersebut juga ikut mendorong pemerintah daerah mengalokasikan anggaran pembangunan lebih banyak dari kecamatan-kecamatan lainnya, yang rata-rata berkisar antara 0,88 – 3,54%.

Lebih lanjut terlihat bahwa kecamatan yang menjadi pusat SSWP selalu mendapatkan porsi anggaran yang lebih besar dari kecamatan-kecamatan lainnya dalam SSWP tersebut. Hanya SSWP Ngantang yang berpusat di Kecamatan Ngantang yang mendapatkan porsi rata-rata lebih rendah dari kecamatan lainnya dalam lingkup SSWP tersebut. Bahkan kecamatan ini memperoleh porsi anggaran pembangunan fisik paling rendah dalam SSWP ini. Kondisi ini cukup mengejutkan, karena Kecamatan Ngantang sebagai pusat SSWP kurang mendapatkan perhatian lebih dari sisi anggaran pembangunan fisik. Seharusnya sebagai pusat pertumbuhan, Kecamatan Ngantang layak mendapatkan porsi yang lebih besar dari kecamatan-kecamatan lainnya dalam lingkup SSWP tersebut. Sehingga fungsi Ngantang sebagai pusat pengembangan dalam mendorong pengembangan wilayah di SSWP Ngantang dapat terealisasi.

Selanjutnya berdasarkan pembagian perwilayahan pembangunan (SSWP), porsi pengalokasian anggaran pembangunan fisik di Kabupaten Malang dapat dilihat pada gambar 4.4 dan gambar 4.5.



GAMBAR 4.5

**PROSENTASE RATA-RATA ALOKASI ANGGARAN PEMBANGUNAN FISIK
BERDASARKAN PERWILAYAHAN SSWP T.A. 1999/2000 S.D. 2003**

Sumber : Data Primer, diolah 2004

Dalam gambar tersebut diketahui bahwa SSWP yang mendapatkan porsi anggaran pembangunan fisik terbesar adalah pada SSWP Kepanjen yaitu sebesar 28,18% dengan kontribusi terbesar diberikan oleh Kecamatan Kepanjen sebagai pusat SSWP, yaitu sebesar 58,51% dari total alokasi anggaran pembangunan fisik di SSWP tersebut. Sedangkan kecamatan lainnya yang termasuk dalam lingkup SSWP Kepanjen hanya memberikan kontribusi antara 3,13 – 10,83%. Untuk SSWP Lingkar Kota Malang dalam pembagian porsi anggaran pembangunan fisik mendapatkan rata-rata sebesar 21,49% dengan kontribusi terbesar disumbangkan oleh Kecamatan Singosari yaitu sebesar 29,07% dari total alokasi anggaran pembangunan fisik pada SSWP tersebut. Selain di Kecamatan Singosari terdapat proyek fisik pembangunan sarana dan prasarana pusat kerajinan dan industri kecil, kecamatan ini juga berada di jalur arteri primer yang merupakan jalur utama

ke wilayah Kabupaten Malang serta berbatasan langsung dengan pintu gerbang utama ke Kota Malang sebagai pusat SSWP Lingkar Kota Malang. Sedangkan kecamatan-kecamatan lainnya hanya memberikan kontribusi antara 6,32 – 16,35%. Porsi alokasi anggaran pembangunan fisik terkecil didapat oleh SSWP Donomulyo yang hanya memperoleh anggaran sebesar rata-rata 1,98% dari total anggaran pembangunan fisik yang ada. Walaupun kecamatan ini merupakan pusat SSWP, namun SSWP ini kurang memiliki potensi baik dari sisi sumber daya alam maupun letak geografisnya.

4.2.2 Tingkat Pemanfaatan Penetapan Perwilayahan Pembangunan (SSWP) dalam Penyusunan Pembiayaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Malang

Sebagai salah satu dokumen perencanaan, rencana tata ruang daerah memuat pembagian perwilayahan pembangunan ke dalam sub satuan wilayah pengembangan yang dimaksudkan untuk memudahkan daerah dalam upaya mengembangkan wilayahnya. Salah satu fungsi ditetapkan rencana tata ruang daerah adalah sebagai acuan bagi pemerintah daerah dalam penyusunan anggaran daerah. Sehingga logis kiranya apabila pemerintah daerah dalam penyusunan alokasi pembangunan daerah secara spasial menggunakan kriteria pembagian perwilayahan pembangunan sebagaimana yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang daerah.

Sebagaimana konsep pengembangan wilayah pada pemerintah daerah di Indonesia, Kabupaten Malang juga menerapkan pola pengembangan wilayah dengan membagi perwilayahan pembangunan ke dalam 8 SSWP (sub satuan wilayah pengembangan). Pada setiap SSWP juga telah ditetapkan kota-kota kecamatan yang menjadi pusat SSWP serta kota-kota kecamatan yang menjadi *hinterland*-nya. Secara logika, dalam pembagian porsi anggaran pembangunan, baik fisik maupun non fisik, kota-kota kecamatan yang ditetapkan sebagai pusat SSWP mendapatkan alokasi anggaran pembangunan yang lebih besar dari

pada kota-kota kecamatan *hinterland*-nya. Hal ini lebih dikarenakan kota kecamatan sebagai pusat SSWP mempunyai tugas ganda, yaitu dia harus mampu mengembangkan kota kecamatan tersebut menjadi lebih baik, dan di sisi lainnya kota kecamatan tersebut juga harus mampu menjadi penggerak pertumbuhan kota-kota kecamatan yang menjadi *hinterland*-nya.

Berdasarkan identifikasi yang telah dilakukan sebelumnya, Kecamatan Ngantang sebagai pusat SSWP diketahui mendapatkan alokasi anggaran pembangunan fisik paling kecil dibandingkan alokasi anggaran yang diterima oleh kota-kota kecamatan *hinterland*-nya. Bahkan anggaran pembangunan fisik yang dialokasikan pada Kecamatan Ngantang terlihat paling kecil jika dibandingkan dengan alokasi anggaran pembangunan fisik yang diterima oleh tiap-tiap kecamatan yang menjadi pusat SSWP. Disamping itu kondisi diatas, adanya perbedaan alokasi anggaran pembangunan fisik yang cukup mencolok antara SSWP satu dengan lainnya, memunculkan pertanyaan seberapa besar tingkat penetapan perwilayahan pembangunan (SSWP) dijadikan dasar dalam penyusunan anggaran pembangunan khususnya pembangunan fisik yang ada di Kabupaten Malang. Untuk mengetahui tingkat pemanfaatan penetapan perwilayahan pembangunan (SSWP) dalam penyusunan anggaran pembangunan fisik di Kabupaten Malang, maka telah disebarakan kuesioner dan wawancara kepada para responden yang mempunyai kaitan erat dengan penyusunan anggaran pembangunan.

Berdasarkan kuesioner yang telah disebarakan, atas pertanyaan apakah penetapan perwilayahan pembangunan (SSWP) dijadikan sebagai salah satu kriteria dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan fisik di Kabupaten Malang, dapat dilihat pada tabel IV.9.

TABEL IV.9
TINGKAT PEMANFAATAN PENETAPAN PERWILAYAHAN
PEMBANGUNAN DALAM PENYUSUNAN ALOKASI ANGGARAN
PEMBANGUNAN FISIK DI KABUPATEN MALANG

No	Responden	Penggunaan SSWP sebagai kriteria alokasi anggaran			Jumlah
		Menggunakan	Tdk Menggunakan	Tidak tahu	
1.	Anggota tim anggaran dari eksekutif	2	4	1	7
		28,57%	57,14%	14,29%	100,00%
		10,00%	20,00%	5,00%	35,00%
2.	Anggota tim anggaran dari Legislatif	0	3	2	5
		0,00%	60,00%	40,00%	100,00%
		0,00%	15,00%	10,00%	25,00%
3.	Bukan anggota tim anggaran	0	4	4	8
		0,00%	50,00%	50,00%	100,00%
		0,00%	20,00%	20,00%	40,00%
Jumlah		2	11	7	20
		10,00%	55,00%	35,00%	100,00%

Sumber: Hasil Analisis, 2004

A:	Jumlah
B:	Persentase jumlah jawaban penggunaan perwilayahan pembangunan terhadap jumlah tiap kelompok responden
C:	Persentase jumlah jawaban penggunaan perwilayahan pembangunan terhadap jumlah responden

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa karakteristik responden di masing-masing kelompok menunjukkan kondisi yang hampir sama dimana sebagian besar responden tidak menggunakan penetapan perwilayahan pembangunan (SSWP) sebagai salah satu kriteria dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan fisik. Untuk kelompok responden yang menjadi anggota tim anggaran dari eksekutif, 4 dari 7 responden atau sebesar 57,14% tidak menggunakan SSWP sebagai dasar penyusunan anggaran pembangunan. Meskipun demikian, terdapat 2 responden atau sebesar 28,57% responden yang menggunakan kriteria tersebut, sedangkan 1 responden atau 14,29% menyatakan tidak tahu. Sedangkan dari kelompok anggota tim anggaran yang berasal dari anggota legislatif semuanya menyatakan tidak menggunakan kriteria penetapan perwilayahan pembangunan (SSWP) dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan, dengan rincian 3 responden atau sebesar 60% menyatakan tidak menggunakan kriteria SSWP dan 2 responden atau sebesar 40%

menyatakan tidak tahu. Kondisi ini sama dengan yang terjadi pada kelompok responden bukan anggota tim anggaran, dimana dari 8 responden yang ada, 4 responden atau sebesar 50% menyatakan tidak menggunakan kriteria SSWP dan 4 responden lainnya atau sebesar 40% menyatakan tidak tahu. Sehingga praktis responden yang menggunakan kriteria penetapan perwilayahan pembangunan (SSWP) dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan hanya sebesar 10,00% atau 2 dari 20 responden.

Penggunaan penetapan perwilayahan pembangunan (SSWP) sebagai salah satu kriteria dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan di Kabupaten Malang dipengaruhi oleh beberapa alasan. Secara detail, persentase masing-masing alasan digunakan dan tidak digunakannya SSWP dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan dapat dilihat pada tabel IV.10.

TABEL IV.10
ALASAN RESPONDEN BERKAITAN DENGAN PENGGUNAAN SSWP DALAM
PENYUSUNAN ALOKASI ANGGARAN PEMBANGUNAN

No.	Penggunaan RTRW	Alasan	Jumlah	Persentase
1.	Menggunakan	Penetapan SSWP memberikan arahan dalam penentuan lokasi kegiatan pembangunan	1	50,00
		SSWP membantu penyusunan prioritas program dan proyek	1	50,00
		Jumlah menggunakan	2	100,00
2.	Tidak Menggunakan	Tidak ada ketentuan bahwa SSWP harus digunakan sebagai salah satu kriteria dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan	6	54,55
		SSWP tidak memberikan arahan yang jelas tentang lokasi dan alokasi anggaran pembangunan	3	27,27
		Tidak memiliki atau mengetahui dokumen SSWP	2	18,18
Jumlah tidak menggunakan			11	100,00
3.	Tidak Tahu	Tidak tahu tentang SSWP	7	100,00
		Jumlah tidak tahu	7	100,00

Sumber: Hasil Analisis, 2004

Alasan-alasan yang mempengaruhi penggunaan pembagian perwilayahan pembangunan dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan bagi 2 responden yang menggunakan SSWP adalah *pertama*, SSWP memberikan arahan dalam penentuan lokasi

kegiatan pembangunan dan *kedua*, SSWP membantu dalam menentukan skala prioritas program program dan proyek.

Sedangkan bagi responden yang tidak menggunakan pembagian perwilayahan pembangunan dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan, alasan yang mempengaruhi adalah bahwa tidak ada ketentuan bahwa SSWP harus digunakan sebagai salah satu kriteria dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan, SSWP tidak memberikan arahan yang jelas tentang lokasi dan alokasi anggaran pembangunan, tidak memiliki atau mengetahui dokumen SSWP. Alasan yang terbesar yang mempengaruhi tidak digunakannya SSWP ini adalah tidak ada ketentuan bahwa SSWP harus digunakan sebagai salah satu kriteria dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan (54,55%), SSWP tidak memberikan arahan yang jelas tentang lokasi dan alokasi anggaran pembangunan (27,27%), serta tidak memiliki atau mengetahui dokumen SSWP (18,18%).

Adanya alasan responden bahwa pembagian perwilayahan pembangunan (SSWP) yang telah ditetapkan dalam RTRW belum dijadikan ukuran dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan ini dapat dikaitkan dengan sifat RTRW yang merupakan rencana jangka panjang (10 tahun) sehingga dalam perencanaan jangka panjang ini tidak memuat secara detail lokasi-lokasi proyek maupun anggaran yang diperlukan. Namun RTRW yang didalamnya memuat pembagian perwilayahan pembangunan dapat dijadikan acuan dalam menetapkan proyek di suatu kawasan tertentu karena masing-masing SSWP telah ditetapkan fungsi dan perannya sesuai dengan kondisi dan sumber daya yang dimilikinya.

4.3 Pola Pembiayaan Pembangunan Daerah dalam Pengembangan Wilayah

Untuk mengetahui pola pembiayaan pembangunan daerah dalam upaya pengembangan wilayah, perlu dilihat lebih dahulu pola pembiayaan pembangunan baik pada level Kabupaten maupun Sub Satuan Wilayah Pengembangan (SSWP).

4.3.1 Pola Pembiayaan Pembangunan di tingkat Kabupaten

Berdasarkan analisis diatas, dapat diketahui bahwa pada level Kabupaten, pola pembiayaan pembangunan yang diterapkan oleh Pemerintah Kabupaten Malang masih menerapkan pola-pola anggaran konvensional. Hal ini dapat dilihat baik dari segi sumber-sumber pembiayaan pembangunan, upaya optimalisasi anggaran keuangan untuk mengatasi keterbatasan anggaran, kebijakan-kebijakan fiskal yang diterapkannya maupun dari sistem alokasi anggaran pembangunan yang digunakannya.

Dengan penerapan pola anggaran konvensional ini, berdampak pada lambannya perkembangan penerimaan keuangan Pemerintah Kabupaten Malang utamanya yang bersumber dari pendapatan asli daerah, dimana rata-rata perkembangannya hanya mencapai 31,96%. Dengan tingkat perkembangan sebesar 31,96% tersebut, Pemerintah Kabupaten Malang membutuhkan waktu lebih kurang 76 tahun lagi agar dapat terjadi keseimbangan proporsi penerimaan keuangan antara penerimaan yang bersumber dari PAD dengan dana perimbangan yang berasal dari Pemerintah pusat. Proyeksi ini dengan asumsi tidak terjadi perkembangan dana perimbangan yang berasal dari Pemerintah pusat atau dengan kata lain besaran dana perimbangan yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten Malang dengan besaran dana perimbangan pada tahun anggaran 2003. Selanjutnya bila diperbandingkan dengan total pengeluaran keuangan daerah, Pemerintah Kabupaten Malang membutuhkan waktu lebih kurang 17 tahun agar PAD dapat dikatakan mampu membiayai belanja rutinnya. Proyeksi ini dengan asumsi bahwa pengeluaran rutin penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Malang bersifat tetap atau sama dengan belanja rutin pada tahun anggaran 2003.

Dengan melihat proyeksi perkembangan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Malang dimaksud, akan sangat lambat dan sulit bagi Pemerintah Kabupaten Malang untuk

mengembangkan wilayahnya tanpa melakukan perubahan, baik dari sisi kebijakan-kebijakan fiskalnya maupun pola pembiayaan pembangunannya. Hal ini terkait dengan tingginya tingkat ketergantungan kepada Pemerintah pusat, sehingga disadari atau tidak, campur tangan Pemerintah pusat dalam turut mempengaruhi penetapan kebijakan pembangunan masih sangat tinggi.

Besaran alokasi anggaran pembangunan Kabupaten Malang dilihat dari sisi sektor basis dan non basis, dapat diketahui bahwa masih terdapat sektor-sektor basis yang mendapatkan alokasi anggaran relatif lebih kecil dari sektor-sektor lainnya yang non basis. Sektor tersebut adalah sektor pertanian yang hanya ditunjang oleh rata-rata sekitar 3,21% dari total anggaran pembangunan serta sektor perdagangan, hotel dan restoran, dimana sektor perdagangan sebagai sektor basis hanya memperoleh alokasi anggaran pembangunan sekitar rata-rata 3,61% dari total anggaran pembangunan yang ada. Kondisi seperti ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Malang daerah dalam upaya pengembangan wilayahnya tidak mendasarkan pada teori pengembangan wilayah yang dikemukakan oleh Prod'homme (1985). Dalam teori ini dikemukakan bahwa dalam upaya pengembangan wilayah terdapat dua pendekatan yang mempunyai kesamaan pemikiran dalam penerapannya, yaitu penerapan teori basis ekonomi (*economic basis*) dan tahapan pertumbuhan (*stage of growth*).

Tidak digunakannya teori pengembangan wilayah ini dalam penyusunan anggaran pembangunan juga terlihat dari hasil kuesioner yang telah disebarkan, dimana 85% dari responden yang ada, menyatakan tidak menggunakan kriteria sektor basis dan non basis dalam penyusunan anggaran pembangunan, dan hanya 15% saja yang menggunakan kriteria sektor basis dan non basis sebagai salah satu dasar dalam penyusunan anggaran pembangunan. Kondisi ini diperparah dengan keadaan, dimana

seluruh responden yang berasal dari anggota tim anggaran legislatif, seluruhnya tidak menggunakan kriteria sektor basis dan non basis dalam penyusunan anggaran pembangunan. Sehingga kondisi ini perlu mendapat perhatian yang lebih serius dari Pemerintah Kabupaten Malang, mengingat anggota tim anggaran yang berasal dari legislatif mempunyai kontribusi maupun pengaruh yang cukup signifikan dalam menentukan alokasi anggaran pembangunan.

4.3.2 Pola Pembiayaan Pembangunan pada tingkat SSWP

Pada level SSWP, pola pembiayaan pembangunan daerah di Kabupaten Malang sampai dengan saat ini belum mendasarkan alokasi anggaran pembangunannya pada kepentingan-kepentingan spasial. Hal ini dikarenakan Kabupaten Malang masih menganut pola pembiayaan pembangunan dengan pendekatan inkremental. Anggaran pembangunan yang telah dibagi ke dalam tiap-tiap satuan unit kerja, secara teknis pengelolaannya diserahkan pada unit kerja yang bersangkutan. Di sisi lain, tiap-tiap unit kerja dalam menyusun alokasi anggaran pembangunannya berpedoman pada pencapaian tujuan yang bersifat sektoral. Sehingga praktis dalam menyusun alokasi anggaran yang sangat terbatas, tiap-tiap unit kerja lebih mementingkan pencapaian prioritas-prioritas secara sektoral yang tertuang dalam rencana strategis (renstra) unit kerja. Sedangkan kepentingan-kepentingan secara spasial masih kurang mendapatkan perhatian yang berarti.

Namun demikian, walaupun kuantitasnya sangat terbatas, ada beberapa kegiatan sektoral yang mempunyai keterpaduan dengan kepentingan spasial. Pada tabel IV.11, terlihat bahwa terdapat 220 kegiatan dari 1.399 kegiatan sektoral yang memiliki keterpaduan dgn kepentingan spasial (15,73%). Dilihat dari besaran alokasi anggaran pembangunan, tercatat Rp. 13.421.020.350,00 dari Rp. 87.445.039.764,00 anggaran sektoral yang sesuai peruntukannya dengan kepentingan spasial (15,35%).

TABEL IV.11
KETERPADUAN ANGGARAN PEMBANGUNAN SEKTORAL DENGAN ARAHAN KEGIATAN UTAMA YANG DIKEMBANGKAN
PADA TIAP-TIAP SUB SATUAN WILAYAH PENGEMBANGAN

No	Arahan Kegiatan Utama Yang dikembangkan di Tiap-tiap SSWP	Kegiatan Pembangunan		Keterpaduan Anggaran dengan Arahkan Kegiatan di SSWP			
		Jumlah	Anggaran Pembangunan (Rp)	Anggaran yang dialokasikan			
				Jumlah	%	Anggaran tiap Kegiatan (Rp)	%
3	4	5	6	7	8		
1	2						
1.	SSWP Lingkar Kota Malang	369	19.909.630.795	63	17,07	2.070.675.540	10,40
	Pengembangan kegiatan perdagangan dan jasa			15	4,07	881.585.200	4,43
	Pengembangan kegiatan pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan)			20	5,42	127.675.000	0,64
	Pengembangan kawasan peternakan (mitra usaha)			1	0,27	59.650.000	0,30
	Pengembangan perikanan darat			3	0,81	42.778.750	0,21
	Pengembangan kegiatan industri yang berorientasi pasar, baik industri kecil, sedang maupun besar			19	5,15	689.486.590	3,46
	Pengembangan kegiatan pariwisata dan sarana/prasarana penunjangnya			5	1,36	269.500.000	1,35
2.	SSWP Lawang	59	2.719.812.235	5	8,47	15.009.310	0,55
	Pengembangan pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan)			2	3,39	5.825.000	0,21
	Pengembangan peternakan (mitra usaha)			1	1,69	8.500.000	0,31
	Pengembangan pariwisata alam			0	0,00	0	0,00
	Pengembangan industri kecil/home industry (pengolahan hasil pertanian, kerajinan rakyat)			2	3,39	684.310	0,03
3.	SSWP Ngantang	118	6.653.820.936	20	16,95	1.698.699.060	25,53
	Pengembangan kegiatan wisata			3	2,54	58.329.000	0,88
	Pengembangan kegiatan perdagangan dan jasa skala lokal			0	0,00	0	0,00
	Pengembangan pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan)			11	9,32	1.602.792.000	24,09
	Pengembangan kegiatan industri (kerajinan rakyat, industri pengolahan hasil ternak susu sapi, home industry pengolahan hasil pertanian)			3	2,54	7.334.310	0,11
	Pengembangan perikanan air tawar			3	2,54	30.243.750	0,45
4.	SSWP Tumpang	172	12.722.765.362	26	15,12	1.392.511.460	10,95
	Pengembangan kegiatan wisata			11	6,40	1.037.130.000	8,15
	Pengembangan kegiatan pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan)			5	2,91	133.700.000	1,05
	Pengembangan peternakan			2	1,16	106.147.150	0,83
	Pengembangan kegiatan industri (kerajinan rakyat, industri pengolahan hasil ternak, pengolahan hasil pertanian)			8	4,65	115.534.310	0,91

1	2	3	4	5	6	7	8
5.	SSWP Dampit	211	10.573.333.820	37	17,54	558.861.810	5,29
	Pengembangan pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan)			19	9,00	318.445.000	3,01
	Pengembangan kawasan peternakan (mitra usaha)			0	0,00	0	0,00
	Pengembangan pusat perikanan tangkap dan kegiatan nelayan serta pelabuhan pendukungnya			4	1,90	94.060.000	0,89
	Pengembangan pertambangan			4	1,90	19.872.500	0,19
	Pengembangan kegiatan industri (home industri pengolahan hasil pertanian, perikanan hasil laut, hasil perkebunan, hasil tambang seperti kapur, marmer dan sejenisnya, kerajinan rakyat)			6	2,84	36.134.310	0,34
	Pengembangan pariwisata			1	0,47	7.000.000	0,07
	Pengembangan kehutanan			3	1,42	83.350.000	0,79
6.	SSWP Kepanjen	279	20.247.484.052	45	16,13	681.789.740	3,37
	Pengembangan pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan)			14	5,02	315.930.000	1,56
	Pengembangan kawasan peternakan (mitra usaha)			0	0,00	0	0,00
	Pengembangan pusat perikanan darat			3	1,08	26.247.500	0,13
	Pengembangan pertambangan pada bagian selatan			3	1,08	14.020.000	0,07
	Pengembangan kegiatan industri (kerajinan rakyat, industri pengolahan hasil pertanian, hasil perkebunan, hasil tambang seperti kapur, marmer dan sejenisnya)			10	3,58	28.837.240	0,14
	Pengembangan pariwisata			5	1,79	175.500.000	0,87
	Pengembangan kehutanan			10	3,58	121.255.000	0,60
7.	SSWP Gondanglegi	149	13.452.008.174	18	12,08	6.848.746.120	50,91
	Pengembangan pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan)			9	6,04	56.010.000	0,42
	Pengembangan kawasan peternakan (mitra usaha)			0	0,00	0	0,00
	Pengembangan kegiatan pertambangan			1	0,67	3.500.000	0,03
	Pengembangan kegiatan industri (home industri pengolahan hasil pertanian, kerajinan rakyat, pengolahan hasil tambang seperti kapur, marmer dan sejenisnya, pengolahan hasil perkebunan tebu)			4	2,68	6.724.416.120	49,99
	Pengembangan pariwisata			0	0,00	0	0,00
	Pengembangan kehutanan			4	2,68	64.820.000	0,48
8.	SSWP Donomulyo	42	1.166.184.700	6	14,29	154.727.310	13,27
	Pengembangan kegiatan pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan)			2	4,76	6.230.000	0,53
	Pengembangan peternakan (ternak besar, ternak kecil)			1	2,38	76.750.000	6,58
	Pengembangan pertambangan			0	0,00	0	0,00
	Pengembangan kegiatan industri (pengolahan hasil pertanian, kerajinan rakyat, industri pengolahan hasil tambang seperti kapur, marmer dan sejenisnya)			1	2,38	334.310	0,03
	Pengembangan kegiatan perdagangan dan jasa			1	2,38	31.413.000	2,69
	Pengembangan pariwisata			1	2,38	40.000.000	3,43
	Jumlah	1.399	87.445.039.764	220	15,73	13.421.020.350	15,35

Sumber : Data Primer, diteliti 2004

Lebih lanjut, dari 8 (delapan) SSWP yang ada di Kabupaten Malang, dilihat dari jumlah kegiatan pembangunan yang dilaksanakan pada masing-masing SSWP, tercatat SSWP Lawang yang paling kecil terjadi keterpaduan antara alokasi anggaran sektoral dengan kepentingan-kepentingan yang sifatnya spasial, yaitu hanya sebesar 8,47% atau sebanyak 5 dari 59 kegiatan pembangunan yang dilaksanakan pada SSWP tersebut. Sedangkan SSWP yang paling tinggi terjadi keterpaduan antara kegiatan sektoral dengan kepentingan spasial adalah SSWP Dampit, dimana tercatat 37 dari 211 kegiatan sektoral yang sesuai dengan kepentingan SSWP tersebut.

Dari sisi alokasi anggaran, tercatat SSWP Gondanglegi yang paling banyak mengalokasikan anggaran pembangunan sektoral pada kepentingan-kepentingan spasial, yaitu sebesar 50,91% atau sebesar Rp. 6.848.746.120,00 dari alokasi anggaran sektoral sebesar Rp. 13.452008.174,00. Sedangkan SSWP yang paling kecil tingkat keterpaduannya antara anggaran pembangunan sektoral dengan kepentingan-kepentingan spasial adalah SSWP Lawang, dimana tercatat hanya 0,55% atau sebesar Rp. 15.009.310,00 dari alokasi anggaran pada SSWP itu sebesar Rp. 2.719.812.235,00. Keterpaduan antara alokasi anggaran sektoral dengan kepentingan spasial, lebih jelas pada gambar 4.6.

Disamping itu pada sebagian besar SSWP, masih terdapat kepentingan-kepentingan spasial atau arahan kegiatan yang diprioritaskan untuk dikembangkan pada SSWP tersebut, tidak mendapatkan alokasi anggaran sepeserpun. Bahkan pada SSWP Gondanglegi, walaupun merupakan SSWP yang paling tinggi prosentase alokasi anggaran sektoral yang sesuai dengan kepentingan spasial, namun terdapat 2 (dua) kepentingan spasial yang tidak memperoleh alokasi anggaran pembangunan. Kedua kegiatan tersebut adalah pengembangan kawasan peternakan dan pengembangan pariwisata. Sehingga praktis alokasi anggaran pembangunannya banyak tersedot untuk pengembangan kegiatan industri, utamanya industri pengolahan hasil perkebunan tebu.



MAGISTER PERENCANAAN PEMBANGUNAN
WILAYAH DAN KOTA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEWANGI - 2004

T E S I S

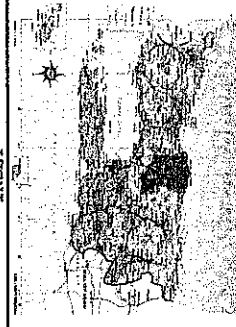
**KETERPADUAN ANGGARAN SEKTORAL
DENGAN KEPENTINGAN SPASIAL**

POLA PEMBANGUNAN PEMBANGUNAN DAERAH
DALAM PENGEMBANGAN WILAYAH SEAGAMA WILAYAH
DESENTRALISASI PEMBANGUNAN DAN
OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN MALANG

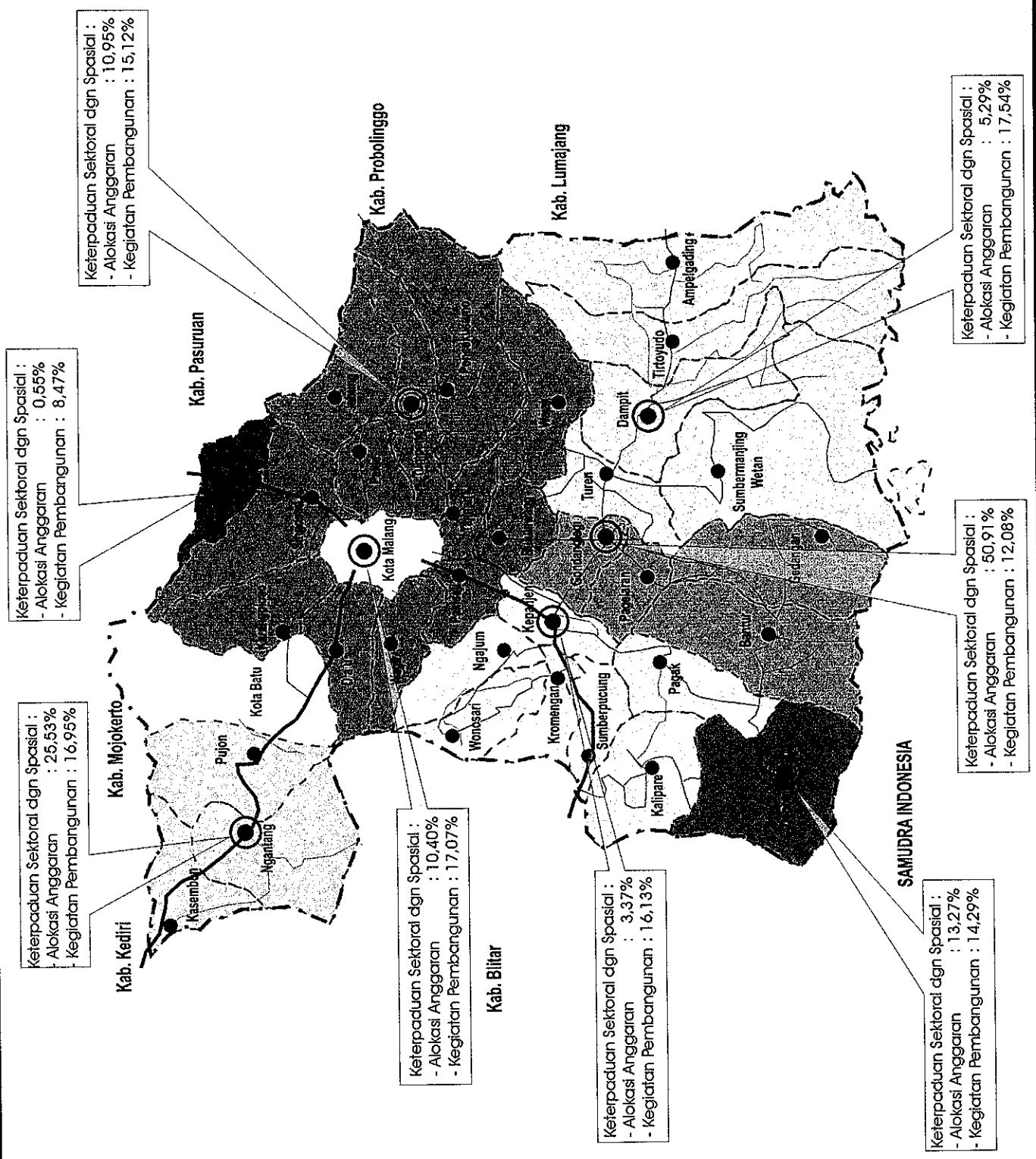
LEGENDA :

- Batas Propinsi
- Batas Kabupaten
- Batas Kecamatan
- Jalan Arteri Primer
- Jalan Arteri Sekunder
- Jalan Kolektor
- Ibu Kota Kecamatan
- Pusat SWP
- SSWP Lingkar Kota Malang
- SSWP Lawang
- SSWP Ngantang
- SSWP Tumpang
- SSWP Dampit
- SSWP Kepanjen
- SSWP Gondanglegi
- SSWP Donomulyo

INSET



UTARA		SKALA
0 2 4 6		Km
		DURAK
		1:49
		SUMBER :
		BADAN PERENCANAAN KABUPATEN MALANG



Kondisi seperti diatas, lebih dikarenakan tiap-tiap satuan unit kerja dalam mengalokasikan anggaran pembangunan belum mempertimbangkan kepentingan-kepentingan spasial, karena tiap-tiap unit kerja lebih mementingkan prioritas yang sifatnya sektoral. Senada dengan hal tersebut disampaikan oleh Kepala Sub Dinas Tata Ruang pada Dinas Permukiman Kabupaten Malang yang menyatakan masih amat sedikit satuan-satuan unit kerja yang mendasarkan alokasi anggarannya pada kepentingan-kepentingan spasial. Hal ini dikarenakan, *pertama*, kurangnya pengetahuan para penyusun anggaran di tiap-tiap satuan unit kerja yang mengetahui arti pentingnya RTRW yang didalamnya memuat arahan kegiatan yang diprioritaskan untuk dikembangkan pada tiap-tiap SSWP, *kedua*, masih kurangnya koordinasi antara satu unit kerja dengan unit kerja lainnya, sehingga seringkali kebijakan satu unit kerja tidak mendapatkan dukungan dari unit kerja lainnya, yang berdampak pada tidak efektifnya pelaksanaan program kegiatan tersebut, dan *ketiga*, penyusunan program-program kegiatan masing-masing unit kerja sangat kental diwarnai dengan kepentingan-kepentingan politis yang walaupun sangat sulit untuk dibuktikan, tapi sangat mewarnai penetapan suatu kegiatan/proyek. (*Wahyu Hidajat, wawancara langsung, tanggal 10 Pebruari 2004*). Dengan demikian jelaslah bahwa pada tingkat SSWP, alokasi anggaran pembangunan yang diterapkan di Kabupaten Malang belum sepenuhnya didasarkan pada kepentingan-kepentingan yang sifatnya spasial, atau dengan kata lain masih menerapkan pola konvensional.

UPT-PUSTAK-RUMAH

BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan pada bab sebelumnya, maka dapat ditarik suatu kesimpulan sebagai berikut :

1. Pengelolaan pembiayaan pembangunan di Kabupaten Malang dalam pelaksanaan tugas pembangunan untuk pengembangan wilayah sampai dengan saat ini masih mengandalkan penerimaannya yang bersumber dari mekanisme anggaran (sumber-sumber penerimaan konvensional). Adapun alasan belum digunakannya pembiayaan non konvensional adalah *pertama*, belum adanya kebijakan fiskal yang mengatur, dan *kedua*, belum mengetahui mekanisme pembiayaan pembangunan non konvensional. Sedangkan upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi keterbatasan anggaran keuangannya, masih berkuat dengan upaya peningkatan PAD saja.
2. Sampai dengan saat ini Pemerintah Kabupaten Malang belum pernah menerapkan kebijakan fiskal yang secara khusus mengatur perbedaan secara spasial untuk mendorong suatu investasi atau memacu perkembangan wilayah tertentu, baik dalam skala Kecamatan maupun SSWP. Hal ini terkait belum adanya petunjuk teknis maupun adanya alasan belum stabilnya kondisi perekonomian khususnya di Kabupaten Malang.
3. Model pengelolaan keuangan dan kebijakan fiskal yang diterapkan di Kabupaten Malang sangat mengkhawatirkan bagi keberlanjutan pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini dikarenakan masih sangat rendahnya kontribusi PAD Kabupaten Malang terhadap penerimaan keuangan daerah , yang hanya mencapai rata-rata 6,63% saja

tiap tahunnya. Penerimaan PAD ini bahkan belum dapat membiayai pengeluaran rutinnya sekalipun. Sehingga berdampak pada kurang luasnya pemerintah daerah dalam melaksanakan aspirasi atau kepentingan-kepentingan masyarakat daerah, karena kebijakan pembangunan yang ditempuh lebih berorientasi pada pemerintah pusat sebagai penyandang pembiayaan pembangunan terbesar.

4. Dari sisi alokasi anggaran pembangunan berdasarkan sektor maupun satuan unit kerja serta hasil perhitungan sektor basis dan non basis, terdapat 2 (dua) sektor basis yang kurang mendapat perhatian dari pemerintah daerah. Kurangnya perhatian tersebut dapat dilihat dari kecilnya porsi anggaran pembangunan untuk sektor ini, yaitu hanya sebesar rata-rata 3,21% untuk sektor pertanian dan 3,61% untuk sektor perdagangan, hotel dan restoran (sub sektor perdagangan) dari total anggaran pembangunan. Kecilnya alokasi anggaran pembangunan untuk kedua sektor basis tersebut salah satunya disebabkan oleh rendahnya tingkat pemanfaatan sektor basis dan non basis sebagai salah satu kriteria dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan daerah di Kabupaten Malang. Rendahnya pemanfaatan sektor basis dan non basis dimaksud tercermin dari hasil kuesioner, dimana 85% dari responden yang karena tugas dan fungsinya terkait erat dengan pengalokasian anggaran pembangunan, tidak menggunakan kriteria sektor basis dan non basis dalam penyusunan anggaran pembangunan, dan hanya 15% saja yang menggunakan kriteria sektor basis dan non basis sebagai salah satu dasar dalam penyusunan anggaran pembangunan.
5. Berdasarkan penetapan pembagian perwilayahan pembangunan (SSWP), alokasi anggaran pembangunan pada tiap-tiap kecamatan yang menjadi pusat SSWP selalu mendapatkan porsi anggaran rata-rata lebih besar daripada kecamatan-kecamatan yang menjadi *hinterland*-nya. Terkecuali pada SSWP Ngantang, dimana Kecamatan

Ngantang sebagai pusat SSWP dalam alokasi anggaran pembangunan fisik memperoleh porsi anggaran rata-rata lebih rendah dari kecamatan *hinterland*-nya. Kondisi ini antara lain disebabkan oleh, *pertama*, salah satu kecamatan yang ada di SSWP Ngantang (Kecamatan Pujon) terdapat mega proyek pembangunan pasar Agrobisnis di Mantung, dan *kedua*, masih rendahnya tingkat pemanfaatan penetapan perwilayahan pembangunan (SSWP) sebagai salah satu kriteria dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan fisik di Kabupaten Malang. Hal ini menunjukkan bahwa dalam pengalokasian anggaran pembangunan di Kabupaten Malang dalam upaya pengembangan wilayahnya belum menerapkan teori kutub pertumbuhan, dimana kota-kota yang ditetapkan sebagai pusat-pusat pertumbuhan sewajarnya mendapatkan alokasi anggaran pembangunan yang lebih besar dari kota-kota *hinterland*-nya agar terwujud *spread effect* sebagaimana yang diharapkan.

6. Tingkat keterpaduan antara alokasi anggaran sektoral dengan kepentingan-kepentingan spasial di Kabupaten Malang masih sangat rendah. Hal ini tercermin dari hasil analisis yang menunjukkan hanya sekitar 15,35% saja alokasi anggaran sektoral yang keperuntukannya sesuai dengan kepentingan-kepentingan spasial. Sedangkan dari sisi jumlah kegiatan yang dilaksanakan pada tiap-tiap SSWP, hanya sekitar 15,73% saja kegiatan-kegiatan sektoral yang memiliki keterpaduan dgn kepentingan spasial.

5.2 Rekomendasi

Dari kesimpulan seperti tersebut diatas, maka dapat disampaikan rekomendasi yang berupa usulan bagi pengelolaan pembiayaan pembangunan daerah dalam upaya pengembangan wilayah di Kabupaten Malang di masa yang akan datang dan usulan bagi pengembangan studi lanjutan.

Usulan bagi upaya pengelolaan pembiayaan pembangunan daerah dalam upaya pengembangan wilayah di Kabupaten Malang adalah :

1. Dengan melihat banyaknya potensi sumber daya alam yang dimiliki serta belum dikelola secara maksimal oleh Pemerintah Kabupaten Malang merupakan modal dasar yang cukup besar untuk mengembangkan model pembiayaan pembangunan non konvensional, utamanya untuk pembangunan prasarana dan sarana pekonomian. Penerapan pembiayaan pembangunan non konvensional yang mungkin diterapkan antara lain melalui BOO (*Build, Own, Operate*) dan BOT (*Build, Operation, Transfer*), *Joint Venture* maupun Obligasi. Model penerapan pembiayaan pembangunan non konvensional ini sekaligus dapat mengatasi keterbatasan anggaran pembangunan yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Malang.
2. Dalam upaya pengembangan wilayah, salah satu dasar yang digunakan adalah dengan menggunakan kriteria sektor basis dan non basis. Di sisi lainnya, Pemerintah Daerah dihadapkan pada keterbatasan anggaran pembangunan yang dimiliki. Sehingga di masa yang akan datang dalam upaya pengembangan wilayah, Pemerintah Daerah sudah saatnya menggunakan dan memperhitungkan kriteria sektor basis dan non basis dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan yang dimilikinya.
3. Karena tugas ganda yang diemban oleh Kecamatan yang berfungsi sebagai pusat SSWP, yaitu selain dia harus mampu mengembangkan kecamatan tersebut, di sisi lainnya kecamatan tersebut juga harus mampu menjadi penggerak pertumbuhan kota-kota kecamatan yang menjadi *hinterland*-nya (*spread effect*). Sebagai pusat SSWP, Kecamatan dimaksud seharusnya mendapatkan porsi anggaran pembangunan yang

lebih besar dari pada kecamatan-kecamatan *hinterland*-nya, karena tugas dan fungsi yang diembannya lebih besar.

4. Agar maksud penetapan perwilayahan pembangunan (SSWP) dapat tercapai sesuai harapan, maka dalam penyusunan alokasi anggaran pembangunan di Kabupaten Malang perlu memanfaatkan kriteria penetapan perwilayahan pembangunan (SSWP). Hal ini dimaksudkan agar keterpaduan antara alokasi anggaran sektoral dengan kepentingan spasial dapat lebih meningkat. Sehingga program-program pembangunan yang dilaksanakan lebih terarah dan sesuai dengan RTRW yang telah ditetapkan sebelumnya.
5. Melihat kondisi keuangan daerah pada sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia, khususnya di Kabupaten Malang, perlu kiranya dilakukan restrukturisasi kebijakan fiskal secara nasional, khususnya yang menyangkut *sharing* pengelolaan keuangan antara Pemerintah pusat dengan Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal ini dikarenakan sumber-sumber pendapatan (pajak dan retribusi) yang sangat potensial bagi daerah untuk membiayai pelaksanaan pemerintahannya, masih dikuasai oleh Pemerintah pusat.

Demikian hasil studi ini, meskipun masih jauh dari kesempurnaan, tetapi semoga dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan pembiayaan pembangunan dalam upaya pengembangan wilayah di Kabupaten Malang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Ambardi, Urbanus M dan Prihawantoro, Socia (ed.). 2002. pengembangan Wilayah dan Otonomi Daerah, Kajian Konsep dan Pengembangan. Jakarta : PPKTPW, BPPT.
- Arikunto, Suharsimi. 1998. *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Arsyad, Lincolin. 1999. *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*. Yogyakarta : BPFY-Yogyakarta.
- Azis, Iwan Jaya. 1994. Ilmu Ekonomi Regional dan Beberapa Aplikasinya di Indonesia. Jakarta : Lembaga Penerbit FE UI
- Bastian, Indra. 2001. *Akuntansi Sektor Publik di Indonesia*. Jogjakarta
- Catanese, Anthony and James C. Snyder (eds). 1996. *Perencanaan Kota Terjemahan*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Dillon, William and Goldstein. 1984. *Multivariate Analysis: Methods and Application*. New York: John Willey & Son.
- Dirjend Cipta Karya DPU bekerjasama dengan IAP. 1997. *Kamus Tata Ruang*. Jakarta : Dirjend Cipta Karya DPU.
- Fauzi, Achmad, et al. 1995. *Cara Membaca APBD*. Malang: Dinar Wijaya-Brawijaya University Press.
- Friedman, John. 1987. *Planning In The Public Domain: From Knowledge to Action*. Princenton: Princenton Univ. Press.
- Glasson, John, 1977. *An Introduction to Regional Planning*. London : Hutchinson and Co
- _____. 1990, *Pengantar Perencanaan Regional*, Terjemahan Paul Sihotang. Jakarta : Lembaga Penerbit FE-UI.
- Kadariah. 1985. *Ekonomi Perencanaan*. Jakarta : LP FEUI
- Kaho, Josef Riwo. 1995. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Kartasasmita, Ginandjar. 1997. *Administrasi Pembangunan. Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*. Jakarta : Pustaka LP3ES.

- Mamesah, D.J. 1995. *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Mangkoesebroto, Guritno. 1991. *Ekonomi Publik*. Yogyakarta : Penerbit BPFE.
- Mardiasmo. 2001. *Akuntansi Sektor Publik*. Andi Yogyakarta, Yogyakarta.
- _____. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: penerbit ANDI
- Miles, Matthew B dan A. Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metoda-Metoda Baru*. Terjemahan Tjetjep Rohendi Rohidi. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press).
- Moleong, Lexy J. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya
- Munir, Badrul. 2002. *Perencanaan Pembangunan Daerah, Dalam Perspektif Otonomi Daerah*. Badan Penerbit BAPPEDA Propinsi NTB.
- Myrdal, Gunnar. 1958. *Economic Theory In Underdeveloped Regions*. Duckworth, London.
- Nasir, Mohammad. 1999. *Metode Penelitian*. Jakarta: Cetakan Ketiga, Ghalia Indonesia.
- Pamudji, S. 1995. *Pembangunan Perkotaan di Indonesia (Tinjauan dari dalam Pemerintahan)*. Jakarta: Bina Aksara.
- Setiadi. 1996. *Obligasi dalam Perspektif Hukum Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi. 1995. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: Cetakan Kedua, LP3ES.
- Suparmoko, MA. 1987. *Keuangan Negara*. Yogyakarta: Penerbit BP FE UGM.
- Syamsi, Ibnu. 1988. *Dasar-dasar kebijakan Keuangan Negara*. Jakarta: Bina Aksara.
- Warpani, Suwardjoko. 1984. *Analisis Kota dan Daerah*. Bandung : Penerbit ITB.

Buku-Buku Kelompok Terbitan Terbatas

- Adisasmita, Rahardjo. 1993. *Teori-teori Lokasi dan Pengembangan Wilayah*. Ujung Pandang : Universitas Muslim Indonesia.
- Billah, MM. 1999. *Upaya menciptakan Clean Government Berbasis pada Gerakan Independent*. Position paper disampaikan pada launching Seminar Forum Transparansi Anggaran. Jakarta, 11 Nopember 1999.

MPPWK II. 2003. *Laporan Studio Proses Perencanaan, Potensi Pengembangan Kerjasama Sistem Produksi di Wilayah Barlingmascakeb.*

Pemerintah Kabupaten Malang. 2001. *Pemahaman Filosofi dan Implementasi Otonomi Daerah.* Seri Otoda 01.

Reksohadiprodo, Sukanto. 2000. *Ekonomi Publik*, Materi Kuliah, MEP UGM, Yogyakarta

Jurnal, Media Informasi Umum dan Internet

Akil, Sjarifuddin. 2003. *Pengembangan Wilayah dan Penataan Ruang di Indonesia : Tinjauan Teoritis dan Praktis.* Disampaikan dalam Studium General Sekolah Tinggi Teknologi Nasional (STTNAS). Yogyakarta : 1 September 2003.

Brotosunaryo, PM. 2000. *Analisis Pengembangan Kota/Wilayah.* Jurnal Tata Loka, Vol. 5 No. 01.

Huffman, Forest E. 1988. *Who Bears the Burden of Development Impact Fee.* *Journal of American Planning Association.* Vol. 54, No. 1

Kusbiantoro, BS dan Johnny Patta. 1994. *Pembiayaan pembangunan perkotaan di Indonesia.* Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota, No. 11

Nelson, Arthur C. 1988. *Development Impact Fee.* *Journal of American Planning Association.* Vol. 54, No. 1

Johannes Fernandez.1992. *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial*, No. 2. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Wardhono Adhitya. 2001. *Pelaksanaan Otonomi Daerah, Antara Harapan dan Kekhawatiran.* Jawa Pos, Rabu 18 April 2001.

Peraturan-Peraturan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten Malang No. 4 Tahun 2002 tentang Pola Dasar (Poldas) Pembangunan Tahun 2002-2005.

Peraturan Daerah Kabupaten Malang No. 5 Tahun 2002 tentang Program Pembangunan Daerah (Propeda) Tahun 2002-2005