

Kinerja Keuangan dan Strategi Pembangunan Kota di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus Kota Surabaya

Erlangga Agustino Landiyanto*
Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga
Surabaya Indonesia

ABSTRAKSI

Dengan munculnya UU No. 22 tahun 1999 yang mengatur pelimpahan wewenang dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah serta UU No. 25 tahun 1999 yang mengatur perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, selayaknya kota Surabaya mengembangkan sumber daya lokal dan mengurangi ketergantungan dari pusat. Akan tetapi, berbagai pengamatan empiris menyatakan bahwa pemberlakuan otonomi daerah menimbulkan *distorsi* dan *high cost ekonomi*. oleh karena itu, makalah ini menganalisis kinerja keuangan kota Surabaya dan merumuskan strategi kebijakan dalam meningkatkan kinerja keuangan pemerintah kota Surabaya agar tercapai pembangunan berkelanjutan yang berdasarkan partisipasi aktif dan sesuai dengan kebutuhan dari masyarakat kota Surabaya.

Kata Kunci: Desentralisasi, Otonomi, Kemandirian, Kota Surabaya

* Email: erlanggaagustino@yahoo.com

Pendahuluan

Dipicu dengan adanya krisis moneter dan transisi politik, sejak 1 Januari 2001, Republik Indonesia menerapkan desentralisasi (otonomi daerah) yang didasarkan pada UU No. 22 tahun 1999 tentang “Pemerintah Daerah” dan UU No. 25 tahun 1999 tentang “Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah”. UU No. 22 tahun 1999 pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi dimana kota dan kabupaten bertindak sebagai “motor” sedangkan pemerintah propinsi sebagai koodinator.

Undang-undang nomor 22 tahun 1999 mengatur desentralisasi (pelimpahan wewenang dan tanggung jawab) di bidang administrasi dan di bidang politik kepada pemerintah daerah. Dengan adanya pelimpahan wewenang kepada pemerintahan daerah dengan diikuti perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, diharapkan, pengelolaan dan penggunaan anggaran sesuai dengan prinsip “*money follows function*” yang diatur dalam UU Nomor 25 tahun 1999. Tetapi mengingat desentralisasi di bidang administrasi juga berarti transfer personal (Pegawai Negeri Sipil) yang penggajiannya menjadi tanggung jawab daerah, prinsip “*money follows function*”, atau sebut saja penggunaan anggaran sesuai fungsinya, tidak mungkin berlangsung. Menurut Lewis (2001), hal ini terjadi karena Dana Alokasi Umum (DAU) yang menjadi sumber utama pendapatan daerah pada umumnya sebagian besar akan digunakan untuk membiayai pengeluaran rutin, sehingga anggaran untuk pembangunan menjadi kecil. Siregar (2001:298) mengemukakan bahwa bagi banyak daerah, pengeluaran untuk pembangunan tahun anggaran 2001 (setelah otonomi daerah/desentralisasi) lebih rendah dari pos pengeluaran yang sama tahun anggaran 2000 (sebelum desentralisasi).

Secara umum, penerimaan pemerintah (termasuk pemerintah daerah) dapat bersumber dari pajak (*taxes*), retribusi (*user charges*) dan pinjaman (Musgrave dan Musgrave, 1991: 225). Hal ini secara eksplisit diatur pada pasal 79 UU No. 22/1999. Khusus untuk pinjaman daerah, PP No. 107/2000 telah memuat ketentuan-ketentuan yang terkait dengan kapasitas keuangan daerah untuk meminjam. Semua pinjaman yang dilakukan oleh pemerintah daerah harus lewat (dan seijin) pemerintah pusat, baik itu pinjaman dalam negeri maupun pinjaman luar negeri. Tetapi, meskipun perundang-

undangan memperbolehkan daerah melakukan pinjaman, hingga beberapa tahun ke depan hal ini belum diperkenankan oleh pemerintah pusat (dan IMF). Oleh karena itu, sumber pemerintah daerah bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berasal dari redistribusi daerah dan pajak daerah maupun bagi hasil dari pajak dan bukan pajak

Kota Surabaya sebagai ibukota propinsi Jawa timur adalah kota terbesar kedua di Indonesia. Kota Surabaya memiliki akses pelabuhan jalur kereta api dan bandara internasional yang mendukung perekonomian propinsi Jawa Timur (Dick,1993b:325-343). Menurut Tampubolon et al (2002) kota besar seperti Surabaya memiliki potensi besar dalam kemandirian finansial, akan tetapi data tahun 2000-2002 menunjukkan bahwa kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) kota Surabaya hanya sekitar 25% dari penerimaan kota Surabaya. Hal ini menunjukkan tingginya ketergantungan fiskal pemerintah kota Surabaya terhadap Uluran tangan dari Pusat.

Selayaknya pemerintah kota Surabaya mengembangkan sumber daya sendiri dan mengurangi ketergantungan dari Pusat (Bahl, 1999; World Bank, 2003 a; 2003 b). Akan tetapi, beberapa studi empiris yang telah dilakukan menunjukkan bahwa upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah telah menimbulkan distorsi pasar dan *high cost economy* (Saad, Ilyas., 2003). Selain itu, upaya-upaya yang dilakukan pemerintah daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah kurang diikuti upaya untuk meningkatkan pelayanan publik (Halim dan Abdullah, 2004).

Muncul suatu permasalahan, bagaimana kinerja keuangan pemerintah kota Surabaya? Strategi kebijakan apa yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kinerja keuangan pemerintah kota Surabaya? Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kinerja keuangan pemerintah kota Surabaya dan merumuskan strategi kebijakan dalam meningkatkan kinerja keuangan pemerintah kota Surabaya agar tercapai pembangunan yang berkelanjutan di kota Surabaya.

Untuk menjawab Permasalahan, analisis penelitian ini menggunakan metode eksploratif. Metode tersebut sangat fleksibel dan tidak terstruktur sehingga memudahkan pencarian ide serta petunjuk mengenai situasi permasalahan. Pendekatan penelitian yang akan digunakan dalam adalah pendekatan kuantitatif yang diperkuat dengan menggunakan pendekatan kualitatif dalam analisis.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berasal dari BPS serta survey literatur. Sedangkan data yang dianalisis secara kuantitatif dalam pengamatan empiris adalah data yang bersumber dari realisasi Anggaran Pendapatan Pemerintah Daerah Kota Surabaya. Selain itu penulis juga menggunakan data yang bersumber dari survey literatur dan penelitian-penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya, data tersebut bisa berupa kalimat maupun angka yang dapat memperkuat analisis secara kualitatif.

. Untuk itu makalah dari penelitian ini disusun menjadi lima bagian. Bagian pertama merupakan pendahuluan, bagian kedua menjelaskan tentang aspek ekonomi dari keuangan daerah sebelum dan sesudah otonomi, bagian ketiga menjelaskan tentang derajat desentralisasi dan kemandirian daerah, bagian keempat merupakan pengamatan empiris dan rumusan strategi kebijakan di kota Surabaya sedangkan bagian kelima berisi tentang kesimpulan dan saran.

Keuangan Daerah: Sebelum dan Sesudah Otonomi.

Kewenangan daerah dalam menjalankan pemerintahannya pada masa orde baru didasarkan pada UU. No. 5/1974. Disamping mengatur pemerintahan daerah, Undang-undang tersebut juga menjelaskan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Untuk bisa menjalankan tugas-tugas dan fungsi-fungsi yang dimilikinya, pemerintah daerah dilengkapi dengan seperangkat kemampuan pembiayaan, dimana menurut pasal 55, sumber pembiayaan pemerintah daerah terdiri dari 3 komponen besar, yaitu:

A. Pendapatan Asli Daerah, yang meliputi:

- . Hasil pajak daerah
- . Hasil restribusi daerah
- . Hasil perusahaan daerah (BUMD)
- . Lain-lain hasil usaha daerah yang sah

B. Pendapatan yang berasal dari pusat, meliputi:

- . Sumbangan dari pemerintah
- . Sumbangan-sumbangan lain yang diatur dengan peraturan perundangundangan

C. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Diantara ketiga komponen sumber pendapatan tersebut, komponen kedua yaitu pendapatan yang berasal dari pusat merupakan cerminan atau indikator dari ketergantungan pendanaan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Disamping itu besarnya dana dari pusat tersebut juga membawa konsekuensi kepada kebijakan proyek pemerintah pusat yang secara fisik implementasinya itu berada di daerah. Sehingga ada beberapa proyek pemerintah pusat yang dilaksanakan di daerah yang dibiayai oleh pemerintah pusat melalui APBN tetapi dana itu juga masuk di dalam anggaran pemerintah daerah (APBD). Pembiayaan pemerintah daerah dalam hubungannya dengan pembiayaan dari pemerintah pusat diatur sebagai berikut (Kuncoro, 2004):

- Urusan yang merupakan tugas pemerintah pusat di daerah dalam rangka dekonsentrasi dibiayai atas beban APBN
- Urusan yang merupakan tugas pemerintah daerah dalam rangka desentralisasi dibiayai dari dan atas beban APBD
- Urusan yang merupakan tugas pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya, yang dilaksanakan dalam rangka tugas perbantuan, dibiayai oleh pemerintah pusat atas beban APBN atau oleh pemerintah daerah di atasnya atas beban APBD pihak yang menugaskan.

Sepanjang potensi sumber keuangan daerah belum mencukupi, pemerintah pusat memberikan sejumlah sumbangan kepada pemerintah daerah. Dengan demikian bagi pemerintah daerah Tingkat II Kabupaten atau Kodya, disamping mendapat bantuan dari pemerintah pusat juga mendapat limpahan dari pemda Tingkat I Propinsi. Meskipun bisa jadi limpahan dana dari propinsi tersebut juga berasal dari pemerintah pusat lewat APBN. Berbagai penelitian empiris yang pernah dilakukan menyebutkan bahwa dari ketiga sumber pendapatan daerah seperti tersebut diatas, peranan dari pendapatan yang berasal dari pusat sangat dominan.

Ketergantungan yang sangat tinggi dari keuangan daerah terhadap pusat seperti tersebut diatas tidak lepas dari makna otonomi dalam UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. UU tersebut lebih tepat disebut sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik daripada yang desentralistik. Unsur

sentralistik ini sangat nyata dalam pelaksanaan dekonsentrasi. Dalam implementasinya dekonsentrasi merupakan sarana bagi perangkat birokrasi pusat untuk menjalankan praktek sentralisasi yang terselubung sehingga kemandirian daerah menjadi terhambat.

Dengan semakin kuatnya tuntutan desentralisasi, pemerintah mengeluarkan satu paket Undang-undang otonomi daerah, yaitu UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang diatur dalam UU No. 22 perlu dibarengi dengan pelimpahan keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang diatur dalam UU No. 25. Tanpa adanya otonomi keuangan daerah tidak akan pernah ada otonomi bagi pemerintah daerah. Jadi kedua Undang-undang tersebut saling melengkapi (Ismail, 2002). Sumber-sumber keuangan daerah menurut UU. No 25 Tahun 1999 terdiri dari (Kuncoro, 2004):

- (a) Pendapatan Asli Daerah (PAD),
- (b) Dana Perimbangan,
- (c) Pinjaman daerah dan
- (d) Lain-lain pendapatan yang sah (hibah dan dana darurat).

Penerimaan asli daerah (PAD) terdiri dari empat komponen besar yaitu:

- (a). Pajak Daerah
- (b) Restribusi Daerah,
- (c) Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya
- (d) Lain-lain pendapatan yang sah.

Dasar hukum dari sumber-sumber PAD tersebut masih mengacu pada UU NO. 8 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sebenarnya Undang-undang ini sangat membatasi kreativitas daerah dalam menggali sumber penerimaan aslinya karena hanya menetapkan 6 jenis pajak yang boleh dipungut oleh Kabupaten atau Kota. Dalam sistem pemerintahan yang sentralistik, UU itu tidak terlalu menjadi masalah, tetapi dalam sistem desentralisasi fiskal seperti dalam UU No. 25/1999, Undang-undang tahun 1997 tersebut menjadi tidak relevan lagi, karena salah satu syarat terselenggaranya desentralisasi fiskal adalah ada kewenangan pemerintah daerah yang cukup longgar dalam memungut pajak lokal. Oleh karena itu tanpa ada revisi terhadap Undang-undang

ini, peranan PAD di masa datang tetap akan menjadi marginal seperti pada masa Orde Baru mengingat pajak-pajak potensial bagi daerah tetap menjadi wewenang pemerintah pusat. Pemerintah Daerah Tingkat II hanya memiliki 6 sumber pendapatan asli daerah dimana sebagian besar dari padanya dari pengalaman di masa lalu sudah terbukti hanya memiliki peranan yang relatif kecil bagi kemandirian daerah (Ismail, 2002)

Derajat Desentralisasi dan Kemandirian

Menurut Halim (2001), ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi adalah (1) kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan; (2) Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, oleh karena itu, PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Kedua ciri tersebut akan mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Secara konseptual, pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah harus sesuai dengan kemampuan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan. Oleh karena itu, untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah. Menurut Musgrave dan Musgrave (1991) dalam mengukur kinerja keuangan daerah dapat digunakan derajat desentralisasi fiskal antara pemerintah pusat dan daerah, antara lain:

$$\begin{array}{l} 1) \quad \frac{PAD}{TPD} \\ 2) \quad \frac{BHPBP}{TPD} \\ 3) \quad \frac{Sum}{TPD} \end{array}$$

Selain itu, dalam melihat kinerja keuangan daerah dapat menggunakan derajat kemandirian daerah untuk mengukur seberapa jauh penerimaan yang berasal dari daerah dalam memenuhi kebutuhan daerah (Halim, 2001), antara lain:

$$4) \frac{PAD}{TKD}$$
$$5) \frac{PAD}{KR}$$
$$6) \frac{PAD + BHPBP}{TKD}$$
$$7) \frac{PAD + BHPBP}{TKD}$$

Dimana:

<i>PAD</i>	= Pendapatan Asli Daerah
<i>BHPBP</i>	= Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak
<i>TPD</i>	= Total penerimaan Daerah
<i>TKD</i>	= Total Pengeluaran Daerah
<i>KR</i>	= Pengeluaran Rutin
<i>Sum</i>	= Sumbangan dari Pusat

Semakin tinggi derajat kemandirian suatu daerah menunjukkan bahwa daerah tersebut semakin mampu membiayai pengeluarannya sendiri tanpa bantuan dari pemerintah pusat. Apabila dipadukan dengan derajat desentralisasi fiskal yang digunakan untuk melihat kontribusi pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah secara keseluruhan, maka akan terlihat kinerja keuangan daerah secara utuh.

Secara umum, semakin tinggi kontribusi pendapatan asli daerah dan semakin tinggi kemampuan daerah untuk membiayai kemampuannya sendiri akan menunjukkan kinerja keuangan daerah yang positif. Dalam hal ini, kinerja keuangan positif dapat diartikan sebagai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai kebutuhan daerah dan mendukung pelaksanaan otonomi daerah pada daerah tersebut.

Pengamatan Empiris dan Strategi Kebijakan: Kota Surabaya

Pembangunan ekonomi adalah suatu proses dimana suatu masyarakat menciptakan suatu lingkungan yang mempengaruhi hasil-hasil indikator ekonomi seperti kenaikan kesempatan kerja. Lingkungan yang dimaksud sebagai sumber daya perencanaan meliputi lingkungan fisik, peraturan dan perilaku (Blakley, 1989). Pada konteks perencanaan pembangunan ekonomi daerah, bukanlah perencanaan dari suatu daerah akan tetapi perencanaan untuk suatu daerah, yang bisa dianggap sebagai perencanaan untuk memperbaiki berbagai sumber daya publik yang tersedia di daerah tersebut dan untuk memperbaiki kapasitas sektor swasta dalam menciptakan sumber-sumber daya swasta yang bertanggung jawab (Kuncoro, M., 2004).

Pada era otonomi, terjadi pergeseran wewenang dan tanggung jawab dalam pengalokasian sumber daya berada di tangan pemerintah kota dan kabupaten. Pergeseran baru dalam hal pertanggungjawaban masih belum sepenuhnya komplit (World Bank, 2003 a). Desentralisasi “*big bang*” mungkin telah meninggalkan perangkat *checks and balances* yang belum memadai; sesuatu yang tidak mempertimbangkan kapasitas dalam berbagai hal (Kaiser and Hofman, 2002). Dalam banyak hal, masih belum jelas apakah konstitusi lokal benar-benar telah merefleksikan keinginan publik yang sesungguhnya (Usman, 2001).

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Bank Dunia, menyatakan bahwa Di dalam suatu model pertumbuhan kota yang ideal, perlu ditekankan terhadap upaya peningkatan pelayanan Publik, yang berupa: (a) Tata pemerintahan yang baik akan mendorong manajemen finansial dan penyediaan pelayanan kota yang bermutu tinggi; (b) investor yang tertarik dengan kemajuan tersebut akan merangsang pengembangan ekonomi lokal dan meningkatkan kualitas hidup bagi semua orang termasuk masyarakat miskin; (c) pengembangan ekonomi lokal akan menguatkan keuangan daerah dan membantu mengentaskan kemiskinan melalui penciptaan lapangan kerja; dan (d) posisi fiskal yang lebih kuat akan meningkatkan layanan kota dan membuat siklus pengembangan terus bergerak maju (World Bank, 2003 b).

Tabel 1. Realisasi Pengeluaran Kota Surabaya 1998-2002 (Ribuan Rupiah)

	1998	1999	2000	2001	2002
Pengeluaran Rutin	197868454	260008209	254207656	644729047	668295952
Pengeluaran Rutin (%)	61%	72%	67%	89%	73%
Pengeluaran Pembangunan	124790464	102926324	125804371	81563011	247917240
Pengeluaran Pembangunan (%)	39%	28%	33%	11%	27%
Total Pengeluaran	322658918	362934533	380012027	726292058	916213192

Sumber: BPS Surabaya dalam angka diolah

Upaya peningkatan pelayanan publik di kota Surabaya dapat dicerminkan dari realisasi pengeluaran pembangunan Kota Surabaya. Data pada **Tabel 1** menunjukkan bahwa realisasi pengeluaran kota Surabaya masih didominasi oleh pengeluaran Rutin. Pada era otonomi, seyogyanya alokasi dana pembangunan kota Surabaya lebih ditingkatkan. Selain meningkatnya permintaan untuk investasi infrastruktur kota dan penunjang perekonomian, Kota Surabaya perlu membangun mekanisme keuangan kota yang berkelanjutan, sebuah proses yang membutuhkan reformasi pada berbagai tingkatan dan merupakan kebijakan yang berorientasi kedepan.

Tabel 2. Realisasi Penerimaan Kota Surabaya 1998-2002 (Ribuan Rupiah)

	1998	1999	2000	2001	2002
PAD	122055376	138684846	131115000	207993327	277863171
Bagian Dana Hasil Perimbangan	72035229	84850145	90197124	178949820	541621330
Sumbangan dan Bantuan	133886213	149961540	178569852	46159742	100781315
Penerimaan Total	327976818	373496531	399881976	433102888	920265816

Sumber: BPS Surabaya dalam angka diolah

Kota Surabaya kekurangan sumber daya yang memadai untuk membiayai seluruh kebutuhan pengeluarannya, hal ini terlihat dari rendahnya kontribusi PAD dalam penerimaan Daerah (**Tabel 2**). Sedangkan dalam Struktur PAD kota Surabaya, masih didominasi oleh pajak daerah dan retribusi (**Tabel 3**), hal ini menunjukkan belum optimalnya peran BUMD dalam Penerimaan kota Surabaya.), oleh karena itu kota Surabaya perlu meningkatkan pemasukannya sendiri; meningkatkan transparansi, akuntabilitas dan pengeluaran umum yang efisien; serta memperkuat proses-proses penganggaran, pencatatan keuangan, pengadaan dan pemeriksaan (Kuncoro,M., 2004).

Tabel 3. PAD Surabaya 1998-2002 (Ribuan Rupiah)

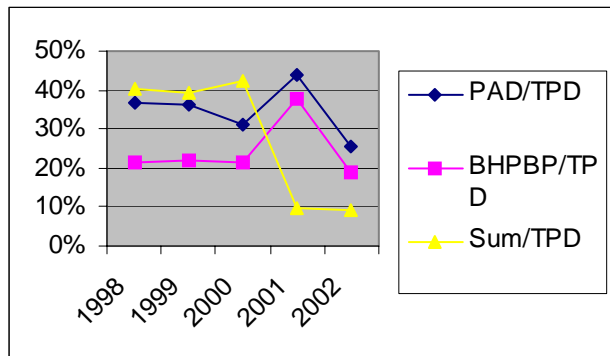
	1998	1999	2000	2001	2002
Pajak Daerah	69813949	77136860	69185152	116042921	151482937
Retribusi	43614788	46397581	48041068	76056672	96580003
Laba BUMD	2472392	7921410	8859654	6022087.8	11392404
Penerimaan dari Dinas-dinas	2307730	0	0	0	0
PAD Lainnya	3846517	7228995	5029126	9871646.3	18407827
PAD	122055376	138684846	131115000	207993327	277863171

Sumber: BPS, Surabaya dalam angka. Data diolah

Peningkatan Sumber daya dan penerimaan kota Surabaya ini dapat dicapai dengan perpajakan dan retribusi daerah, peminjaman, *cost recovery* dan kemitraan swasta-publik. Dalam konteks pinjaman daerah, mekanisme peminjaman dana kota Surabaya berada dibawah kebijakan fiskal wilayah pemerintah Indonesia, hal ini juga berdampak pada implementasi proyek yang dibiayai donor di setiap sektor yang dioperasikan oleh pemerintah daerah (World Bank, 2003 b). Seharusnya daerah lebih diberi keleluasaan dalam melakukan pinjaman daerah. dalam pelaksanaan otonomi dalam jangka panjang, perlu ditinjau ulang Undang-undang 25/1999 dan peraturan 107/1999 serta 109/2000 untuk peminjaman pemerintah daerah dan pengembangan mekanisme kelembagaan yang tepat untuk membantu pemerintah daerah (World Bank 2003 a; 2003 b).

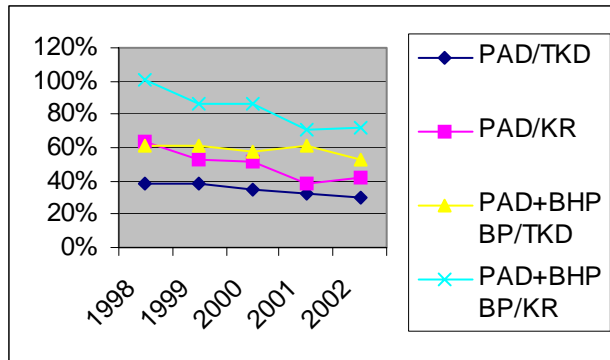
Pengembangan mekanisme kelembagaan kota Surabaya dapat tercapai dengan kerjasama pemerintah kota Surabaya bersama-sama dengan kelompok masyarakat. Selain itu, Akses terhadap informasi bagi masyarakat juga dapat membuka pintu menuju pengembangan kelembagaan. Undang-undang 22/1999 dan beberapa peraturan lain, dapat mendukung pengembangan Forum Kota daerah, suatu acara yang melibatkan stakeholders kota dalam perencanaan dan manajemen kota. Meskipun demikian, kelembagaan dan peraturan untuk mendirikan Forum Kota, tidak jelas. Isu-isu utama untuk diperjelas disini adalah: (a) memilih wakil untuk Forum Kota; (b) menginstitutionalkan dan memadukan Forum Kota dengan perencanaan dan anggaran pemerintah daerah; dan (c) menyeimbangkan strategi utama kota dengan kebutuhan sehari-hari masyarakat dalam meningkatkan fasilitas layanan kota. Walaupun hukum menjelaskan akses informasi, hanya sedikit dari masyarakat yang siap mengaksesnya; lebih banyak yang tidak tahu bahwa mereka berhak untuk mendapatkan informasi tersebut (Manor, 1997; Word Bank 2003 b). Sebagai titik awal, pemerintah kota

Surabaya perlu mengeluarkan kebijakan yang memuat bahwa informasi tersedia bagi masyarakat dan menjelaskan bagaimana cara mendapatkannya.



Gambar 1. Derajat Desentralisasi Fiskal 1998-2002

Seperti yang telah dikemukakan dalam mengembangkan mekanisme keuangan daerah kota Surabaya yang berkelanjutan sangat bergantung pada kemampuan finansial pemerintah kota Surabaya (terlihat pada **Gambar 1** dan **Gambar 2**). **Gambar 1** menunjukkan bahwa peranan pemerintah pusat cukup besar dalam realisasi penerimaan kota Surabaya. Sedangkan **Gambar 2** bahwa Penerimaan dari PAD belum mampu digunakan untuk membiayai pengeluaran rutin. Untuk mengurangi ketergantungan pada pengalihan keuangan dari pusat, pemerintah daerah perlu menelusuri upaya-upaya untuk meningkatkan kapasitas finansialnya dengan mengembangkan basis pajak, meningkatkan pengumpulan pajak dan retribusi, merasionalkan pengeluaran, mempromosikan kemitraan swasta-pemerintah dalam menyediakan pelayanan kota dan menggunakan lahan kota sebagai sumber daya yang penting. Berikut ini adalah langkah-langkah positif: mengembangkan basis pajak daerah melalui reformasi fiskal pemerintah Indonesia, pajak properti merupakan hal yang tepat untuk langkah tersebut; meluruskan administrasi kota; merestrukturisasi kesulitan BUMD dan instansi layanan publik pemerintah lainnya agar lebih *Profitable* dan meningkatkan *cost recovery* untuk pelayanan sehingga dapat membantu Peningkatan PAD dan membangun mekanisme keuangan Surabaya yang Berkelanjutan.



Gambar 2. Derajat Kemandirian Fiskal 1998-2002

Dalam membiayai investasi infrastrukturnya sendiri, kota Surabaya perlu mengatur sumber daya substansial dari sektor swasta. Hal ini membutuhkan pembentukan kelembagaan dan peraturan lingkungan yang menarik investasi swasta dalam bidang infrastruktur, merubah hukum dan peraturan; mengenalkan konsep pemberian harga yang merefleksikan biaya (*cost-reflective pricing*); dan menyediakan prosedur dan proses privatisasi dan/atau disinvestasi yang transparan. Reformasi semacam ini juga berkontribusi dalam meningkatkan keakuntabilisan sektor publik dan menyediakan pelayanan publik yang lebih baik. Sebagai contoh, dengan menciptakan kompetisi yang transparan diantara pihak swasta untuk menyediakan layanan publik, diharapkan dapat membantu mengatasi aspek korupsi yang mungkin terjadi. Meningkatkan kompetisi dapat meningkatkan mutu dan efisiensi serta pengurangan harga di daerah-daerah yang didominasi perusahaan daerah yang tidak efisien. Selain itu juga, pengenalan konsep sanksi yang didukung oleh bantuan yang berdasarkan *output-based* akan membantu meningkatkan akses terhadap layanan umum dengan harga terendah. Secara umum, partisipasi swasta yang efisien dapat membebaskan beban fiskal di pemerintah daerah dan membebaskan sumber daya umum untuk program-program prioritas.

Partisipasi Swasta yang baik dapat tercapai dengan adanya kerjasama pemerintah dan swasta kota Surabaya yang didukung oleh Strategi PEL (Pengembangan Ekonomi Lokal) yang Komprehensif. Karena PEL masih merupakan isu baru, pemerintah kota Surabaya masih memerlukan adaptasi dalam bereaksi terhadap kebutuhan untuk bisnis dan ekonomi sejak desentralisasi dan bagaimana mereka dapat menanggapi kebutuhan semacam itu di masa depan. Pengetahuan semacam itu akan menolong kebijakan,

strategi, dan tindakan yang dapat mengurangi korupsi, *rent seeking* dan hal-hal lainnya yang membahayakan bisnis lokal; menyediakan produsen yang lebih baik –keterkaitan pasar, dan membuat PEL sesuai dengan aturan (World Bank, 2003 b).

Kesimpulan dan Saran

Hasil analisis menunjukkan bahwa pemerintah kota Surabaya memiliki ketergantungan yang tinggi pada pemerintah pusat, yang disebabkan oleh belum optimalnya penerimaan dari pendapatan Asli Daerah kota Surabaya. Oleh karena itu, pemerintah kota Surabaya perlu meningkatkan penerimaan Sumber daya dan penerimaan kota Surabaya dengan meningkatkan penerimaan dari perpajakan dan retribusi daerah, selain pemerintah kota Surabaya perlu mengoptimalkan kinerja dari BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) agar dapat lebih menyokong PAD (Pendapatan Asli Daerah).

Selain itu, pemerintah kota Surabaya perlu diberi keleluasaan dalam melakukan peminjaman untuk pembiayaan pembangunan. Mekanisme Peminjaman ini harus didukung oleh kelembagaan yang berbasis aspirasi masyarakat, antara lain Forum Kota. Dukungan kelembagaan ini harus diikuti oleh *cost recovery* dari BUMD yang *profitable* sehingga dapat tercipta mekanisme keuangan kota Surabaya yang berkelanjutan.

Dalam mengatur sumber daya substansial dari sektor swasta, membutuhkan pembentukan kelembagaan dan peraturan lingkungan yang menarik investasi swasta dalam bidang infrastruktur, merubah hukum dan peraturan; mengenalkan konsep pemberian harga yang merefleksikan biaya (*cost-reflective pricing*); dan menyediakan prosedur dan proses privatisasi dan/atau disinvestasi yang transparan. Selain itu, Partisipasi Swasta yang baik dapat tercapai dengan adanya kerjasama pemerintah dan swasta kota Surabaya yang didukung oleh Strategi PEL (Pengembangan Ekonomi Lokal) yang Komprehensif. Dengan adanya partisipasi swasta yang efisien, Diharapkan dapat membebaskan beban fiskal di pemerintah daerah dan membebaskan sumber daya umum untuk program-program prioritas.

Daftar Pustaka

- Dick, H., (1993b). *"The Economic Role of Surabaya"*. In H.,J.J. Fox, & J. Mackie (Ed), *Balanced Development: East Java in the New Order* (pp. 325-343). Singapore: Oxford University Press.
- Bahl, Roy., (1999). *"Implementation Rules for Fiscal decentralization"*. Working Paper: Georgia State University.
- Blakley, E., (1989). *"Planning Local Economic Development: Theory and Practices"*. California: Sage Publication, Inc.
- BPS, (1998). *"Surabaya Dalam Angka: Realisasi Anggaran Pendapatan Balanja Daerah kota Surabaya 1998"*. Surabaya: Badan Pusat Statistik.
- BPS, (1999). *"Surabaya Dalam Angka: Realisasi Anggaran Pendapatan Balanja Daerah kota Surabaya 1999"*. Surabaya: Badan Pusat Statistik.
- BPS, (2000). *"Surabaya Dalam Angka: Realisasi Anggaran Pendapatan Balanja Daerah kota Surabaya 2000"*. Surabaya: Badan Pusat Statistik.
- BPS, (2001). *"Surabaya Dalam Angka: Realisasi Anggaran Pendapatan Balanja Daerah kota Surabaya 2001"*. Surabaya: Badan Pusat Statistik.
- BPS, (2002). *"Surabaya Dalam Angka: Realisasi Anggaran Pendapatan Balanja Daerah kota Surabaya 2002"*. Surabaya: Badan Pusat Statistik.
- Halim, Abdul., (2001). *"Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah"*. Jogjakarta: UPP AMP YKPN.
- Halim, A. and Abdullah, S., (2004). *"Local Original Revenue (PAD) as A Source of Development Financing"*. Makalah disampaikan pada konferensi IRSA (Indonesian Regional Science Association) ke 6 di Jogjakarta.
- Hofman, B. and Kaiser, K., (2004). *"The Making of Big Bang and its Aftermath: A political Economy Perspective"*. Georgia: Andrew Young School of Policy Studies. Georgia State University.
- Ismail, M., (2002). *"Pendapatan Asli Daerah Dalam Otonomi Daerah"*. Malang: FE Unibraw
- Kuncoro, M., (2004). *"Otonomi Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang"*. Jakarta: Penerbit Erlangga.

- Lewis, B.D., (2001): "The New Indonesian Equalisation Transfer". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 37 no. 3 (December 2001).
- Manor, J., (1997). "Political Economy of Decentralization". World Bank, August 1997.
- Musgrave, R. A. and Musgrave, P. B., (1991). "Keuangan Negara dalam Teori danPraktek". Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Saad, Ilyas., (2003). "Implementasi Otonomi Daerah sudah mengarah pada Distorsi dan High Cost Economy". Smeru Working Paper.
- Siregar, R.Y., (2001). "Survey of Recent Developments", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 37, no. 3 (December 2001).
- Sidik, M., "Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi fiskal". Makalah disampaikan pada Seminar Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia. Jogjakarta, 13 Maret 2002.
- Tampubolon Et al, (2002). "Desentralisasi Fiskal di Indonesia: Potensi Peningkatan PAD di Kabupaten Tapanuli Utara". USAID Working Paper.
- Usman, S., (2001). "Indonesia's Decentralization Policy: Initial Experiences and Emerging Problems". SMERU Working paper.
- World Bank., (2003 a). "Decentralizing Indonesia: A Regional Public Expenditure Review Overview Report". Report No. 26191-IND
- World Bank., (2003 b). "Kota-Kota dalam Transisi: Tinjauan Saktor Perkotaan pada Era Desentralisasi di Indonesia". Working Paper No.7.