

**KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH DAN DAMPAKNYA TERHADAP  
KINERJA INDUSTRI GULA DI KABUPATEN PASURUAN**

**(POLICY OF REGIONAL AUTONOMY AND ITS IMPACT TO SUGAR INDUSTRY  
PERFORMANCE IN PASURUAN DISTRICT)**

**Fahriyah<sup>1</sup>, Hermanto Siregar<sup>2</sup>, Rina Oktaviani<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian, Universitas Brawijaya, Jl. Veteran Malang:  
fahriyah.fp@ub.ac.id

<sup>2</sup>Fakultas Ekonomi dan Manajemen (FEM), Sekolah Pascasarjana IPB, Bogor

**ABSTRACT**

*Initially regional autonomy policy in Indonesia, is based on law No 22/1999 and law No 25/1999 which was amended with law No 32/2004 and law No 33/2004. Implementation of regional autonomy may affecting both the organizational structure of regional government and the financial authority. The objectives of this paper are to: (1) evaluate the changes of regional government institution; and (2) analyze the impacts of increasing financial authority to sugar industry performance. The analysis uses the Input-Output Models. It is found that there is lack of ability of district government officials in performing their obligatory authorities. Regional autonomy implementation resulting the positive impact on sugar industry performance if the district government gives greater support for trading.*

*Key words: Regional Autonomy, Sugar Industry, Authority*

**ABSTRAK**

Pada awalnya kebijakan otonomi daerah di Indonesia didasarkan pada UU No 22/1999 dan UU No 25/1999 yang kemudian diamandemen dengan UU No 32/2004 dan UU No 33/2004. Pelaksanaan otonomi daerah akan berdampak baik pada struktur organisasi pemerintah daerah juga pada kewenangan terhadap keuangan/pembelanjaan daerah. Tujuan dari penulisan makalah ini adalah: (1) mengevaluasi perubahan kelembagaan pemerintah daerah dan (2) menganalisis dampak dari peningkatan kewenangan keuangan daerah terhadap kinerja industri gula. Metode analisis menggunakan model input-output. Dari penelitian ini diperoleh kesimpulan bahwa rendahnya kemampuan aparat pemerintah daerah menyebabkan kebijakan otonomi daerah belum sepenuhnya dapat dilaksanakan. Penerapan otonomi daerah akan berdampak positif terhadap kinerja industri gula jika pemerintah daerah memberikan dukungan yang besar terhadap aktivitas perdagangan daerah.

Kata kunci: Otonomi Daerah, Industri Gula, Kewenangan

**PENDAHULUAN**

Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah yang telah berlangsung selama 6 tahun terakhir, lahir sebagai akibat adanya gerakan reformasi yang mendorong timbulnya pembaharuan atas komitmen politik pemerintah Indonesia untuk membentuk pemerintahan yang lebih terdesentralisasi dengan menyusun UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan UU ini kemudian Pemerintah Pusat memberi otonomi penuh pada daerah Kabupaten/Kota dan otonomi parsial pada daerah Provinsi.

Pada intinya kebijakan otonomi daerah telah menimbulkan konsekuensi berupa adanya perubahan pada penataan kewenangan sehingga struktur kelembagaan pemerintah daerah akan

mengalami penyesuaian. Selain perubahan pada struktur kelembagaan, penyerahan kewenangan dari Pusat kepada Daerah akan diikuti dengan penyerahan pengelolaan keuangan dan pembiayaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah (desentralisasi fiskal). Menurut Rasyid (2001), salah satu visi otonomi daerah adalah memberikan peluang yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk mengembangkan kebijakan regional sehingga pendayagunaan potensi ekonomi di masing-masing daerah dapat dioptimalkan. Kebijakan otonomi daerah (desentralisasi) juga memungkinkan bagi daerah untuk mengalokasikan sebagian besar penerimaannya kepada sektor-sektor perekonomian yang memiliki keunggulan komparatif (Damuri dan Amri, 2003).

Pada permulaan pelaksanaan otonomi daerah, kinerja perekonomian di Kabupaten Pasuruan mengalami perkembangan relatif baik dengan laju pertumbuhan sebesar 3.74% atau 0.15% lebih tinggi dibandingkan pada Tahun 2000. Struktur ekonomi Kabupaten Pasuruan didukung oleh tiga sektor utama yaitu industri pengolahan (33.85%), pertanian (29.98%) dan perdagangan (15.71%). Salah satu sub sektor pertanian yang berpotensi untuk mendukung perekonomian daerah adalah sub sektor perkebunan. Peranan penting sub sektor ini selain sebagai sumber penerimaan daerah yang potensial, sub sektor perkebunan memiliki interdependensi yang sangat kuat dengan industri pengolahan karena sebagian besar outputnya digunakan sebagai bahan baku pada industri pengolahan. Semakin baik kinerja sub sektor perkebunan akan meningkatkan pengembangan sektor pendukung seperti sarana produksi, transportasi, pengolahan dan pemasaran (Said dan Dewi, 2003).

Tebu merupakan salah satu tanaman perkebunan yang dominan diusahakan oleh masyarakat di Kabupaten Pasuruan. Perkebunan tebu di Kabupaten Pasuruan juga telah didukung oleh adanya industri pengolahan tebu yaitu pabrik gula (PG) Kedawung sehingga industri gula cukup potensial untuk dikembangkan sebagai penyokong perekonomian daerah. Peranan industri gula ditimbulkan karena sifat dari industri gula yang tergolong dalam klasifikasi padat karya dan penghasil nilai tambah yang besar melalui upah, laba dan sewa lahan (Woerjanto, 2000; Sawit, 1998). Selain itu gula merupakan produk bahan pangan yang dapat dikonsumsi langsung sekaligus merupakan bahan baku bagi industri lain (Simatupang, Syafa'at dan Liestijati, 1998).

Industri gula merupakan industri yang paling banyak memperoleh campur tangan pemerintah (*the most regulated commodity*), mulai dari kegiatan produksi tebu, distribusi tebu ke PG serta distribusi gula ke konsumen maupun ke industri-industri yang menggunakan gula sebagai bahan baku (Churmen, 2000; Sudana, 2000). Dengan adanya pelaksanaan otonomi daerah maka pengelolaan industri gula kini merupakan bagian kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Pasuruan. Perubahan aspek kelembagaan dan alokasi anggaran yang dibuat pemerintah daerah dapat mempengaruhi kinerja industri gula. Jika kebijakan alokasi anggaran daerah digunakan untuk mendukung kegiatan industri gula maka perbaikan kinerja industri gula akan tercapai.

Secara spesifik tujuan penulisan paper ini adalah:

1. Menelaah pelaksanaan kebijakan otonomi daerah di Kabupaten Pasuruan dari sudut pandang kelembagaan.
2. Mengkaji perubahan hubungan (fungsional dan koordinasi) antar lembaga yang membawahi industri gula.
3. Menganalisis dampak penerapan otonomi daerah terhadap nilai produksi, nilai tambah dan penyerapan tenaga kerja pada industri gula di Kabupaten Pasuruan.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilaksanakan pada bulan Mei sampai dengan Juli 2004<sup>1)</sup>. Data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Data primer digunakan untuk mengkaji aspek kelembagaan dari pelaksanaan kebijakan otonomi daerah. Data ini diperoleh dari wawancara pada Pemda Kabupaten Pasuruan, Dinas Kehutanan dan Perkebunan, PG Kedawung, APTR (Asosiasi Petani Tebu Rakyat)/Kelompok Tani.

Data sekunder digunakan untuk menurunkan Tabel IO Kabupaten Pasuruan Tahun 2000, yaitu Tabel IO Provinsi Jawa Timur Tahun 2000, PDRB Kabupaten Pasuruan, Rincian Realisasi APBD Kabupaten Pasuruan, data survei sosial ekonomi nasional (SUSENAS), survei khusus pembentukan modal (SKPM), survei ongkos usahatani (SOUT), survei tahunan industri pengolahan besar/ sedang serta publikasi dari sumber-sumber lain yang terkait. Tahun 2000 dipilih karena dianggap bahwa pada tahun ini merupakan tahun terakhir dimana data yang tersedia cukup lengkap untuk membentuk tabel IO selain itu pada tahun ini akan diperoleh gambaran perekonomian Kabupaten Pasuruan sebelum otonomi daerah.

Analisis deskriptif digunakan untuk menjawab tujuan 1 dan 2, yaitu dengan membandingkan kondisi sebelum dan sesudah dilaksanakannya UU otonomi daerah. Analisis terhadap tujuan nomor 3 digunakan analisis Input-Output. Analisis ini dilakukan dengan beberapa tahap:

### 1. Tahap Derivasi Tabel IO Kabupaten Pasuruan

Penyusunan Tabel IO dilakukan dengan menggunakan metode RAS modifikasi (semi survey). Metode RAS modifikasi adalah metode RAS yang memasukkan informasi baru ke dalam kuadran antara yang menunjukkan struktur input sebenarnya dari suatu sektor yang ada di Kabupaten Pasuruan, sedangkan untuk sektor-sektor yang belum memiliki data, struktur inputnya dicari dengan menggunakan metode RAS.

Metode RAS merupakan suatu metode untuk mencari satu set bilangan pengganda baris dan pengganda kolom untuk mendapatkan matriks kuadran I yang baru (Miller and Blair, 1985). Apabila pengganda substitusi diberi notasi  $r$ , pengganda fabrikasi diberi notasi  $s$  dan  $A_0$  adalah matriks koefisien input Jawa Timur maka koefisien input Pasuruan adalah:

$$A_t = r A_0 s \dots\dots\dots (1)$$

### 2. Tahap Analisis Dampak Otonomi Daerah

Penerapan otonomi daerah dicerminkan oleh perubahan pengeluaran Pemda, yang dalam penelitian ini menggunakan data rincian realisasi APBD Kabupaten Pasuruan Tahun 2002.

Analisis dampak dilakukan dengan menggunakan 3 skenario, yakni: (1) perubahan APBD dicerminkan oleh adanya perubahan pada kolom pengeluaran pemerintah (302) dan perubahan pada total PMTB (303), (2) perubahan APBD yang diikuti oleh perubahan pembentukan modal tetap bruto (investasi) oleh swasta. Asumsi yang mendasari skenario ini adalah bahwa penerapan otonomi daerah secara tidak langsung akan menciptakan iklim yang kondusif bagi masyarakat (swasta) untuk melakukan investasi atau perluasan usaha yang kemudian dicerminkan oleh meningkatnya pembentukan modal bruto oleh sektor swasta, (3) perubahan konsumsi pemerintah, total PMTB dan perubahan ekspor (kolom 305). Asumsi yang mendasari skenario ini adalah bahwa selain menciptakan kondusifitas dalam berusaha, penerapan otonomi daerah akan mendorong kondusifitas perdagangan.

---

<sup>1</sup> Penelitian ini dilakukan pada saat awal pemberlakuan UU No 32/2004 dan UU No 33/2004 yang merupakan amandemen UU No 22/1999 dan UU No 25/1999. Data terakhir yang diperoleh masih menggunakan ketentuan UU No 22/1999 dan UU No 25/1999.

Analisis dampak bertujuan untuk mengetahui efek perubahan neraca eksogen yaitu konsumsi pemerintah, pembentukan modal tetap bruto dan ekspor terhadap output, nilai tambah bruto dan kesempatan kerja dengan menggunakan analisis *multiplier* sebagai berikut:

1. Dampak Output

Dampak output dihitung dengan rumus berikut:

$$X_{AO} = (I - A^d)^{-1} (F_{AO}) \dots\dots\dots (2)$$

$$\Delta X = X_{AO} - X_{BO} \dots\dots\dots (3)$$

dimana:

- $X_{AO}$  = Output yang terbentuk setelah otonomi daerah
- $F_{AO}$  = Permintaan akhir setelah otonomi daerah
- $X_{BO}$  = Output sebelum otonomi daerah (Output tahun 2000)
- $\Delta X$  = Perubahan output akibat adanya otonomi daerah

2. Dampak Nilai Tambah Bruto

Sesuai dengan asumsi dasar penyusunan tabel I-O, maka hubungan antara nilai tambah bruto (NTB) dengan output bersifat linier. Artinya kenaikan atau penurunan output akan diikuti secara proporsional oleh kenaikan atau penurunan NTB. Hubungan tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

$$V_{AO} = \hat{V} X_{AO} \dots\dots\dots (4)$$

$$\Delta V = V_{AO} - V_{BO} \dots\dots\dots (5)$$

dimana:

- $V_{AO}$  = NTB yang terbentuk setelah otonomi daerah
- $\hat{V}$  = Matriks diagonal koefisien NTB
- $V_{BO}$  = NTB sebelum otonomi daerah (NTB tahun 2000)
- $\Delta V$  = Perubahan NTB akibat adanya otonomi daerah

3. Dampak Kesempatan Kerja

Tenaga kerja juga memiliki hubungan linier dengan output. Dampak kesempatan kerja dapat dihitung dengan persamaan berikut:

$$L_{AO} = \hat{L} X_{AO} \dots\dots\dots (6)$$

$$\Delta L = L_{AO} - L_{BO} \dots\dots\dots (7)$$

dimana:

- $L_{AO}$  = Kesempatan kerja yang terbentuk setelah otonomi daerah
- $\hat{L}$  = Matriks diagonal koefisien tenaga kerja
- $L_{BO}$  = Kesempatan kerja sebelum otonomi daerah
- $\Delta L$  = Perubahan kesempatan kerja akibat adanya otonomi daerah

Penurunan Tabel I-O Kabupaten Pasuruan Tahun 2000 maupun pengolahan data menggunakan program komputer GRIMP (*Generation Regional Impact*) versi 7.02.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Kelembagaan Pemerintahan Daerah

Pelaksana otonomi daerah di Kabupaten Pasuruan diemban oleh Bupati beserta perangkatnya. Sebagai kepala eksekutif, Bupati bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten

karena Bupati dipilih oleh lembaga legislatif tersebut. DPRD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah namun bukan merupakan bagian dari Pemda. Dalam rangka pembinaan dan pengawasan, Bupati berkewajiban memberikan laporan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Ketentuan tentang organisasi perangkat daerah terdapat dalam UU No. 22/1999 dan PP No. 84/2000, yang secara detail dijabarkan dalam Peraturan Daerah.

Perbedaan susunan organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten menurut UU No 5/1974 dengan UU No 22/1999 terletak pada kedudukan perangkat daerah. Pada UU No 5/1974, kedudukan dinas dan lembaga teknis daerah berada di bawah dan langsung bertanggung jawab kepada Kepala Daerah/Bupati sedangkan pada UU No 22/1999, dinas dan lembaga teknis daerah bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

Kewenangan utama yang harus dijalankan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten sebagaimana yang tercantum pada pasal 11 UU No 22/1999 meliputi 11 kewenangan namun pembentukan dinas daerah Kabupaten Pasuruan sebagai unsur pelaksana otonomi daerah belum sepenuhnya memenuhi kewenangan utama tersebut. Kewenangan dalam bidang lingkungan hidup tidak memiliki dinas tersendiri dan sebagian kewenangan dalam bidang ini dilaksanakan oleh lembaga teknis, yaitu oleh BAPEDALDA (Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah). Kewenangan dalam bidang pertanahan juga tidak dilaksanakan oleh dinas tersendiri. Salah satu penyebab tidak dibentuknya dinas pertanahan di Kabupaten Pasuruan adalah karena adanya pertentangan antara UU No 22/1999 dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu UU No 5/1960. UUPA menyatakan bahwa masalah keagrariaan adalah masalah pemerintah pusat sedangkan UU Pemerintah Daerah menyatakan bahwa pertanahan merupakan kewenangan utama yang harus dijalankan oleh daerah. Kewenangan pertanahan kemudian ditarik kembali dengan Keppres No 10/2000, Keppres No 62/2001 dan Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional. Oleh sebab itu, dinas pertanahan yang pernah dibentuk pada tahun 2000 (persiapan otonomi daerah) dihapuskan kembali dan kemudian kewenangan bidang ini dilaksanakan oleh BPN yang berkedudukan di Kabupaten<sup>2</sup>.

Pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Pasuruan telah menimbulkan kesalahan interpretasi mengenai siapa mengerjakan apa karena belum adanya aturan yang tegas dan jelas antara pusat, provinsi dan kabupaten. Pada awal pelaksanaan otonomi daerah pernah terjadi bahwa dinas daerah tidak memiliki program kerja yang jelas untuk dijalankan. Ketidaksiapan dan kapabilitas sumber daya di daerah dalam perencanaan program kerja juga menjadi penyebab tersendatnya program kerja dinas.

### **Keuangan Daerah**

Pada dasarnya, sumber penerimaan pemerintah daerah dapat dikategorikan menjadi 2 kelompok, yakni (1) sumber internal yang terdiri dari Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu (SILPA), Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Penerimaan Bagi Hasil dan (2) sumber eksternal yang terdiri dari DAU dan DAK (SDO dan Bantuan Pembangunan) sebagai *block grants* dari pemerintah pusat dan pinjaman daerah. Komposisi penerimaan daerah yang berasal dari PAD dan Dana Perimbangan secara umum tidak mengalami perubahan yang besar (Tabel 1). Perbedaan yang paling besar dari sisi penerimaan antara sebelum dan sesudah otonomi daerah adalah pada pos SILPA yang mengalami laju pertumbuhan cukup tinggi, sehingga pada periode ini kontribusi SILPA relatif jauh melampaui kontribusi PAD terhadap total

---

<sup>2</sup> Hingga pemberlakuan UU No 32/2004 tentang pemerintahan daerah, pertentangan kewenangan pertanahan masih belum terselesaikan, karena pada UU ini juga masih mencatumkan bidang pertanahan sebagai kewenangan Pemda.

penerimaan daerah. Pada periode otonomi daerah, penerimaan Pemda Kabupaten Pasuruan masih mengandalkan sumber eksternal khususnya dari DAU dan DAK sedangkan kontribusi sumber internalnya masih berada pada proporsi kurang dari 40%.

Tingginya laju pertumbuhan pos SILPA disebabkan oleh peningkatan dana transfer yang berupa DAU pada TA 2001 sehingga penerimaan daerah meningkat lebih dari 200%. Pelimpahan kewenangan keuangan daerah pada masa desentralisasi ini ternyata belum diikuti dengan kesiapan aparat Pemda dalam mengelola keuangan sehingga pada TA 2002, pos SILPA mencapai Rp 144 633 625 000 atau 22.31% dari total penerimaan daerah pada tahun anggaran tersebut. Sedangkan tingginya laju pertumbuhan BHP disebabkan adanya pemberlakuan UU No 25/1999 khususnya pada pasal 6 yang menjadi dasar hukum untuk mekanisme pembagian hasil-hasil sumberdaya alam yang baru. Bagi Kabupaten Pasuruan, penerimaan bagi hasil bukan pajak yang memberikan kontribusi cukup besar dalam meningkatkan laju pertumbuhan adalah bagi hasil kehutanan yang berupa Iuran Hasil Hutan (IHH) dan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH). Hal ini dikarenakan adanya perbedaan proporsi yang relatif besar antara sebelum dan sesudah pemberlakuan UU No. 25 /1999<sup>3</sup>.

Sebelum otonomi daerah, alokasi anggaran untuk pengeluaran rutin mencapai 79.69% sedangkan pengeluaran pembangunan hanya 20.31% namun setelah adanya kebijakan desentralisasi, proporsi alokasi anggaran untuk pengeluaran pembangunan meningkat menjadi 38.08%. Hal ini terkait dengan pelimpahan kewenangan daerah yang makin besar, keuangan Pemda harus dapat digunakan untuk membiayai pembangunan daerahnya. Selama TA 1998/1999 sampai dengan TA 2003, belanja pegawai, belanja barang dan belanja lain-lain merupakan tiga pos pada pengeluaran rutin yang memperoleh alokasi anggaran terbesar. Setelah pelaksanaan desentralisasi, laju pertumbuhan tertinggi terjadi pada pos pengeluaran tidak termasuk bagian lain, bahkan melebihi laju pertumbuhan belanja pegawai (62.85%). Hal ini menunjukkan bahwa Pemda Kabupaten Pasuruan belum sepenuhnya siap dalam mengelola keuangan daerah karena laju pertumbuhan tertinggi terjadi pada pos-pos yang penggunaan dananya tidak jelas (Tabel 2).

Tabel 1. Kontribusi dan Pertumbuhan Penerimaan Daerah Kabupaten Pasuruan Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah

Jenis Penerimaan	Sebelum Otonomi Daerah		Sesudah Otonomi Daerah	
	Kontribusi	Pertumbuhan	Kontribusi	Pertumbuhan
SILPA	11.29	85.68	16.84	416.37
PAD	11.89	95.27	10.01	64.32
Pajak	8.90	92.82	5.35	53.62
Retribusi	2.66	160.36	1.84	52.48
Dana Perimbangan	76.83	101.24	71.26	84.27
BHP	7.62	691.95	6.13	44.96
BHBP	0.04	77.67	0.25	813.06
DAU dan DAK	69.16	96.33	64.87	91.60
Lainnya	0.00		1.89	670.51
Pinjaman	0.00		0.00	0.00
Total	100.00	81.15	100.00	89.54

Sumber : Statistik Keuangan Daerah (Diolah)

<sup>3</sup> Proporsi bagi hasil sebelum UU No 25/1999 untuk IHH dan PSDH yang diterima Pemda Kabupaten Pasuruan adalah 15%. Setelah pemberlakuan UU No 25/1999 Pemda menerima 64% untuk IHH dan 32% untuk PSDH. Proporsi bagi hasil ini tetap berlaku pada UU No 33/2004.

Sektor-sektor yang memperoleh perhatian besar dari Pemda Kabupaten Pasuruan disajikan pada Tabel 3. Perbedaan yang terjadi antara sebelum dan sesudah otonomi daerah terletak pada peningkatan alokasi untuk pengeluaran pembangunan sehingga distribusinya pada masing-masing sektor juga mengalami peningkatan.

Tabel 2. Komposisi Pengeluaran Rutin Daerah Kabupaten Pasuruan Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah

Jenis Pengeluaran	Sebelum Otonomi	Sesudah Otonomi
B. Pegawai	61.52 (154.35)	43.45 (62.85)
B. Barang	8.83 (85.17)	7.87 (68.29)
B. Pemeliharaan	1.25 (136.50)	1.27 (72.44)
B. Perjalanan Dinas	1.34 (116.35)	0.53 (72.44)
B. Lain-lain	5.62 (-57.48)	4.01 (49.34)
Bantuan Keuangan	0.76 (116.84)	2.82 (247.69)
Tidak Termasuk Bag. Lain	0.08 (58.13)	1.36 (2 286.69)
Tidak Tersangka	0.21 (58.13)	0.59 (294.49)
Pengeluaran Rutin	79.69 (119.25)	61.92 (63.62)

Sumber : Statistik Keuangan Daerah Kabupaten/Kota (Diolah)

Keterangan : Merupakan persentase terhadap total pengeluaran

### Kelembagaan Industri Gula

Pada dasarnya kelembagaan yang berada pada lingkup industri gula di kabupaten Pasuruan hampir identik dengan daerah-daerah penghasil gula lain di Indonesia. Kebijakan gula nasional yang sentralistis (Inpres No 5/1998) lebih banyak mempengaruhi kondisi pergulaan daerah dibandingkan dengan kebijakan Pemda sendiri. Sehingga pemberlakuan otonomi daerah tidak secara langsung mempengaruhi kondisi kelembagaan pergulaan Kabupaten Pasuruan.

Tabel 3. Komposisi Pengeluaran Pembangunan Daerah Kabupaten Pasuruan Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah

Jenis Pengeluaran	Sebelum Otonomi	Sesudah Otonomi
SDA dan Irigasi	1.59	3.24
Transportasi, Meteorologi dan Geofisika	4.32	8.10
Pendidikan, Kebudayaan dan Kepercayaan thdp Tuhan YME	1.44	4.05
Perumahan dan Pemukiman	1.64	3.32
Aparatur Pemerintah dan Pengawasan	3.10	6.53
Politik, Penerangan, Komunikasi dan Media Massa	1.67	0.74
Pengeluaran Pembangunan	20.31	38.08

Sumber : Statistik Keuangan Daerah Kabupaten/Kota (Diolah)

Keterangan : Merupakan persentase terhadap total pengeluaran

Perubahan yang mendasar adalah bahwa sebelum pencabutan Inpres No 9/1975, Pemda Kabupaten merupakan bagian dari Satuan Pelaksana Bimas yang berkewajiban untuk mengeluarkan Surat Keputusan tentang Pedoman Pelaksanaan Program Bimas TRI untuk wilayahnya. Dengan dicabutnya Inpres tersebut dan berlakunya otonomi daerah maka Pemda Kabupaten Pasuruan melalui Dinas Kehutanan dan Perkebunan hanya berfungsi sebagai fasilitator dan mediator, walaupun secara fungsional dinas ini bertanggung jawab atas pelaksanaan program pengembangan tebu rakyat (PTR). Fungsi Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Pasuruan dalam pengembangan tebu rakyat adalah: (1). fungsi koordinasi mengenai usulan plotting area, plafond kredit dan pelaporan, (2). fungsi pengendalian untuk mencegah adanya penyimpangan, (3). fungsi penyuluhan yang meliputi penyuluhan tentang pola tanam, budidaya tebu dan pemanfaatan kelembagaan serta (4) fungsi evaluasi.

Selama pelaksanaan otonomi, lembaga-lembaga yang membawahi industri gula di Kabupaten Pasuruan belum ada perubahan. Peranan Pemda Kabupaten Pasuruan dalam pengembangan industri gula diwujudkan dalam bentuk pemberian kredit bagi petani tebu yang dananya bersumber dari DAU (Dana Alokasi Umum). Pinjaman yang dialokasikan untuk usahatani tebu ini telah diberikan selama dua periode yaitu musim tanam 2001-2002 senilai Rp 5 965 Juta dan musim tanam 2002-2003 senilai Rp 8 877 Juta. Kredit ini merupakan kredit lunak dengan bunga 12 persen per tahun, dimana 9 persen untuk Pemerintah Daerah, 2 persen untuk APTR dan 1 persen untuk PG sebagai *avalist* (penjamin).

### **Dampak Otonomi Daerah Terhadap Kinerja Industri Gula Dampak Perubahan APBD Kabupaten Pasuruan**

Pelaksanaan otonomi daerah di kabupaten Pasuruan telah meningkatkan belanja daerah sebesar 56.64% atau senilai Rp 179 145.73 Juta, 58.94% diantaranya merupakan konsumsi Pemerintah dan 41.06% merupakan konsumsi untuk barang-barang modal. Peningkatan konsumsi Pemda mencapai 55.62% sedangkan untuk peningkatan PMTB mencapai 58.17%. Dari peningkatan konsumsi Pemerintah Daerah tersebut, 73.02% diantaranya dialokasikan untuk sektor jasa pemerintahan umum dan pertahanan.



Peningkatan dan perubahan terhadap alokasi dana APBD tersebut mengakibatkan penambahan total output Kabupaten Pasuruan sebesar 2.06%. Selain menimbulkan dampak terhadap output, kebijakan ini juga menciptakan dampak terhadap peningkatan nilai tambah bruto sebesar 2.90% dan penciptaan lapangan kerja baru sebesar 2.10%. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan alokasi dana APBD yang baru memiliki pengaruh yang lebih besar terhadap peningkatan NTB dibandingkan terhadap penciptaan lapangan kerja maupun peningkatan output.

Dampak perubahan APBD terhadap sektor industri gula ternyata tidak mendorong adanya perubahan yang positif terhadap produksi output, penciptaan nilai tambah maupun kesempatan kerja. Alokasi dana APBD untuk industri gula menurun sebesar Rp 139.93 Juta sehingga menimbulkan penurunan output produk industri gula senilai Rp 118.41 Juta. Sejalan dengan penurunan outputnya, NTB dan penyerapan tenaga kerja juga menurun masing-masing Rp 84.80 Juta dan 6 orang. Tebu sebagai penghasil bahan baku utama industri gula, mengalami arah dampak yang sama terhadap kebijakan ini, yakni menurunnya output (Rp 16.46 Juta), NTB (Rp 12.49 Juta) dan penyerapan tenaga kerja (15 orang).

### **Dampak Perubahan APBD dan Investasi Swasta**

Investasi swasta yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah pengeluaran untuk kegiatan pengadaan atau pembelian barang-barang modal (barang-barang yang digunakan dalam proses produksi, yang umur pemakaiannya satu tahun atau lebih) oleh masyarakat. Dalam model IO, istilah investasi ini disebut sebagai Pembentukan Modal Tetap Bruto (PMTB). Investasi swasta yang terbentuk pada periode pelaksanaan otonomi daerah telah bertambah sebesar 51.78% atau senilai Rp 35 169.35 Juta.

Kebijakan keuangan daerah yang diikuti oleh peningkatan investasi swasta menyebabkan perubahan pada total output, NTB dan kesempatan kerja masing-masing sebesar 2.51%, 3.33% dan 4.03%. Seperti pada skenario 1 (peningkatan APBD Kabupaten Pasuruan), peningkatan APBD yang diikuti oleh peningkatan PMTB oleh masyarakat (swasta) juga memberikan pengaruh yang lebih besar terhadap penurunan tingkat pengangguran dan penciptaan NTB dibandingkan dengan pembentukan outputnya.

Dampak kebijakan pada skenario 2 terhadap kinerja industri gula di Kabupaten Pasuruan tidak jauh berbeda dari dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan pada skenario 1. Perubahan permintaan akhir senilai Rp 214 315.08 Juta belum mampu meningkatkan produksi output, NTB dan penyerapan lapangan kerja pada industri gula. Penurunan output industri gula yang diakibatkan oleh kebijakan ini adalah Rp 113.82 Juta sedangkan pembentukan NTB menurun Rp 81.51 Juta dan penggunaan tenaga kerja berkurang sebanyak 5 orang. Penurunan kinerja industri gula menimbulkan dampak yang sama pada sektor hulu industri ini, yakni sektor perkebunan tebu. Dampak perubahan APBD dan investasi swasta mengakibatkan perkebunan tebu Kabupaten Pasuruan mengalami penurunan produksi senilai Rp 15.81 Juta yang kemudian diikuti juga dengan penurunan jumlah tenaga kerja sebanyak 14 orang dan pembentukan nilai tambah bruto berkurang sebesar Rp 12 Juta.

Secara umum kebijakan keuangan Pemda yang diikuti oleh peningkatan investasi swasta menimbulkan dampak yang lebih baik bagi peningkatan output, NTB dan penyerapan tenaga kerja sektoral. Investasi swasta mampu berperan dalam mengurangi tingkat penurunan output, NTB dan penyerapan lapangan kerja pada sektor-sektor yang mengalami dampak negatif dari perubahan alokasi APBD.

### **Dampak Perubahan APBD, Investasi Swasta dan Ekspor**

Pelaksanaan otonomi daerah diharapkan akan mendorong kelancaran arus perdagangan antar daerah melalui pemanfaatan keunggulan komparatif antar wilayah. Pemda memiliki kesempatan yang lebih besar untuk mendukung kegiatan produksi dan perdagangan bagi sektor-sektor yang memiliki keunggulan di wilayahnya, baik melalui regulasi maupun pengalokasian dana APBD yang lebih besar bagi sektor-sektor tersebut (Damuri dan Amri, 2003). Dalam model I-O, kegiatan perdagangan baik perdagangan antar Kabupaten, antar Provinsi maupun antar Negara dimasukkan dalam kolom ekspor.

Peranan ekspor terhadap permintaan akhir di Kabupaten Pasuruan mencapai 57.87% sehingga perubahan-perubahan pada ekspor akan memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap kondisi perekonomian daerah. Pada periode sesudah otonomi daerah, ekspor di Kabupaten Pasuruan meningkat sebesar Rp 1 436 102.27 Juta dengan kontributor utama adalah sektor industri kimia lainnya (23.98%).

Kebijakan keuangan daerah yang diikuti oleh peningkatan investasi swasta dan ekspor menyebabkan peningkatan yang tinggi pada total produksi output domestik, NTB dan penciptaan kesempatan kerja di Kabupaten Pasuruan. Kontribusi kebijakan terhadap perubahan output mencapai 22.89% atau senilai Rp 2 640 195.99 Juta. Kebijakan ini menyebabkan pembentukan NTB dan penciptaan kesempatan kerja masing-masing sebesar 21.37% dan 18.36%. Tidak seperti yang terjadi pada kebijakan skenario 1 (peningkatan APBD) dan 2 (Peningkatan APBD dan investasi swasta), adanya peningkatan ekspor menimbulkan dampak yang lebih besar terhadap pembentukan output dibandingkan dengan pembentukan NTB maupun penciptaan lapangan kerja.

Kinerja industri gula dan perkebunan tebu yang diukur dari pertambahan output, NTB dan penyerapan tenaga kerja pada kondisi penerapan kebijakan skenario 3 (Peningkatan dana APBD, investasi swasta dan ekspor) mengalami peningkatan yang relatif tinggi, yakni 12.45% (Rp 14 480.27 juta) untuk industri gula dan 14.39% (Rp 2 918.26 juta) untuk perkebunan tebu.

Jika dilihat perbandingan kontribusi kebijakan terhadap pertambahan output, NTB dan kesempatan kerja pada sektor industri gula dan perkebunan tebu menunjukkan bahwa dampak kebijakan yang tercipta pada perkebunan tebu lebih tinggi (14.39%) daripada yang terbentuk pada industri gula (12.45%). Hal ini disebabkan bahwa komposisi permintaan akhir industri gula lebih banyak digunakan untuk konsumsi rumahtangga (54.22%) sedangkan permintaan akhir perkebunan tebu lebih banyak digunakan untuk ekspor (62.65%) sehingga *shock* kebijakan peningkatan ekspor telah memberikan pengaruh yang lebih besar terhadap perkebunan tebu dibandingkan terhadap industri gula itu sendiri.

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

Secara empiris kebijakan otonomi daerah jika diperbandingkan dengan isi UU No 22/1999 dan UU No 25/1999 belum sepenuhnya diterapkan secara konsisten. Pelimpahan kewenangan di bidang pertanahan belum dapat dilaksanakan oleh Pemda Kabupaten Pasuruan karena adanya pertentangan perundangan (UU No.5/1960). Aturan yang belum jelas dan ketidaksiapan sumberdaya di daerah diperkirakan menyebabkan tersendatnya program kerja dinas daerah.

Dari sisi penerimaan, Pemda Kabupaten Pasuruan masih mengandalkan sumber eksternal (DAU dan DAK), sedangkan kontribusi sumber internalnya hanya 16.39%. Tingginya pertumbuhan pos SILPA menunjukkan bahwa pelimpahan kewenangan keuangan daerah belum diikuti dengan kesiapan aparat daerah dalam pengelolaan keuangan. Dari sisi

pengeluaran, proporsi alokasi anggaran untuk pengeluaran pembangunan mengalami peningkatan dari 20.31% menjadi 38.08%. Ketidaksiapan Pemda Kabupaten Pasuruan dalam pengelolaan keuangan daerah juga terlihat dari tingginya laju pertumbuhan pengeluaran pada pos-pos (pengeluaran rutin) yang penggunaan dananya tidak jelas, yakni pengeluaran tidak termasuk bagian lain dan pengeluaran tidak tersangka.

Perubahan kelembagaan industri gula di Kabupaten Pasuruan lebih dipengaruhi oleh pemberlakuan Inpres No.5/1998 dibandingkan dengan pemberlakuan otonomi daerah. Pelaku pengembangan tebu rakyat dilakukan oleh petani/koperasi/APTR-W dan PG Kedawung sedangkan Dinas Kehutanan dan Perkebunan hanya berfungsi sebagai fasilitator dan mediator walaupun secara fungsional dinas ini bertanggungjawab atas pelaksanaan program pengembangan tebu rakyat. Peranan Pemda Kabupaten Pasuruan dalam pengembangan industri gula diwujudkan dalam bentuk pemberian kredit bagi petani tebu yang dananya bersumber dari DAU.

Dampak otonomi daerah terhadap kinerja industri gula yang diukur dari peningkatan produksi, nilai tambah bruto dan penciptaan kesempatan kerja menunjukkan bahwa perubahan besaran dan alokasi APBD menurunkan kinerja industri gula. Peningkatan investasi swasta (PMTB) hanya memperkecil penurunan produksi, NTB dan kesempatan kerja tetapi belum mampu meningkatkan kinerja industri gula. Apabila perubahan alokasi APBD dan investasi swasta diikuti dengan peningkatan ekspor, hal ini dapat menghasilkan peningkatan output, NTB dan penciptaan lapangan kerja yang relatif besar, yakni 12.45%.

Kemampuan sumberdaya Pemda Kabupaten Pasuruan dalam perencanaan dan pengelolaan keuangan daerah perlu ditingkatkan melalui pendidikan dan pelatihan pengelolaan keuangan serta penyuluhan tentang dampak kebijakan anggaran terhadap perekonomian daerah.

Setelah penerapan kebijakan otonomi daerah ini, peranan pemerintah daerah terhadap pengembangan industri gula dan perkebunan tebu diwujudkan secara tidak langsung melalui penciptaan kondusifitas perdagangan, misalnya dengan perbaikan fasilitas pemasaran, infrastruktur jalan dan jaminan keamanan sehingga aliran produk industri gula ke konsumen menjadi makin lancar.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Churmen, I. 2000. *Rehabilitasi Pabrik Gula di Jawa dan Pembangunan Pabrik Gula di Luar Jawa*. Dalam *Kebijakan Industri Gula Indonesia: Prosiding Seminar Sehari Pembangunan Perkebunan Indonesia*. Asosiasi Penelitian Perkebunan Indonesia, Surabaya.
- Damuri, Y.R. and P.D. Amri. 2003. *Does Decentralization Accelerate Recovery? An Economic Perspective*. *The Indonesian Quarterly*, 31(2): 227-240.
- Fahriyah. 2006. *Kajian Kelembagaan dan Dampak Penerapan Otonomi Daerah Terhadap Kinerja Industri Gula Di Kabupaten Pasuruan*. Tesis. Program Studi Ilmu Ekonomi Pertanian, Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Miller, R.E. and P.D. Blair. 1985. *Input-Output Analysis: Foundations and Extensions*. Prentice-Hall Inc, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Rasyid, R. 2001. *Kegagalan Memahami Otonomi Daerah*. *Media Indonesia*. Edisi Khusus, 10 Desember.

- Said, E.G. dan G.C. Dewi. 2003. *Kinerja Agribisnis Indonesia Pasca Krisis*. *Agrimedia*, 8(2): 4-7.
- Sawit, M.H. 1998. *Dua Puluh Dua Tahun Program Intensifikasi Tebu Rakyat (TRI) di Jawa*. *Agroekonomika*, 28(1): 37-56.
- Simatupang, P., N. Syafa'at dan F. Liestijati. 1998. *Keterkaitan Antar Industri dan Peranannya dalam Perekonomian Nasional*. Dalam *Ekonomi Gula di Indonesia*. Penerbit Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Sudana, W., P. Simatupang, S. Friyatno, C. Muslim dan T. Sulistiyo. 2000. *Dampak Deregulasi Industri Gula terhadap Realokasi Sumberdaya, Produksi Pangan dan Pendapatan Petani: Laporan Hasil Penelitian*. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Bogor.
- Woerjanto, 2000. *Peningkatan Efisiensi Manajemen Industri Gula*. Dalam *Kebijakan Industri Gula Indonesia: Prosiding Seminar Sehari Pembangunan Perkebunan Indonesia*. Asosiasi Penelitian Perkebunan Indonesia, Surabaya.