

## Potret Ekonomi Kabupaten Banjarnegara: Part 1

Oleh: Abdurohman<sup>1</sup>

Meskipun lahir dan memulai belajar banyak hal cukup lama di Banjarnegara, saya baru menyadari bahwa pengetahuan saya tentang Banjarnegara tercinta sangatlah tidak memadai, khususnya dari sisi ekonomi dimana sudah hampir 10 tahun mendalaminya. Dulu pada saat menempuh pendidikan S1 dan banyak terlibat dalam penelitian pengembangan kewilayahan, tak satupun nama Banjarnegara dalam penelitian-penelitian tersebut sehingga kesempatan membuat potret ekonomi Kab. Banjarnegara pun luput. Pengetahuan sepotong-sepotong mengenai perekonomian Kab. Banjarnegara pun lebih banyak bersumber dari pemberitaan media masa.

Terpicu oleh tulisan ringan seorang sahabat dari disiplin non-ekonomi mengenai kondisi ekonomi Banjarnegara pada akun facebooknya, saya tergerak untuk mencoba membuat potret kasar perekonomian Banjarnegara berdasarkan data-data yang tersedia dari sumber resminya. Mengingat tulisan dan pemberitaan seputar perekonomian Kab. Banjarnegara seringkali merujuk pada posisi inferior Kab. Banjarnegara, untuk itu saya coba meletakkan potret tersebut dalam konteks perbandingan dengan kabupaten sekitar, khususnya 5 kabupaten yang tergabung dalam kerja sama "BARLINGMASCAKEP" dalam rangka pembangunan ekonomi melalui investasi, perdagangan dan pariwisata, yang dibentuk pada tahun 1999, meliputi Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap dan Kebumen. Perbandingan dengan kabupaten sekitar yang relatif sepadan khususnya dari sisi geografis juga dimaksudkan agar penyajian potret tersebut bisa lebih obyektif dan berimbang. Namun demikian, posisi masing-masing kabupaten dalam konteks yang lebih luas juga disajikan untuk memberikan gambaran perbandingan dengan kabupaten-kabupaten lainnya di Jawa Tengah. Selain itu, tulisan ini juga tidak dimaksudkan untuk memetakan potensi serta permasalahan dan tantangan yang ada tetapi lebih mengedepankan pada fakta-fakta obyektif plus analisis ringan dari kacamata ilmu ekonomi.

Berdasarkan data Produk Domestik Bruto (PDRB) tingkat kabupaten/kota tahun 2007 yang dirilis terakhir oleh Badan Pusat Statistik (BPS), total nilai PDRB Kab. Banjarnegara mencapai Rp4,7 trilyun, atau menempati posisi tertinggi ketiga di wilayah BARLINGMASCAKEB setelah Cilacap dan Banyumas seperti tampak pada Table 1 di bawah. Nilai PDRB Kab. Cilacap jauh di atas kabupaten lainnya, bahkan tertinggi di Jawa Tengah, karena kontribusi sektor migas yang cukup besar, mencapai sekitar 60 % dari total nilai PDRB-nya. Nilai PDRB Kab. Banjarnegara ternyata di atas PDRB Kab. Purbalingga dan Kebumen yang masing-masing mencapai Rp3,9 trilyun dan Rp4,6 trilyun.

Dilihat dari PDRB perkapitanya (PDRB dibagi dengan jumlah penduduk), Kab. Banjarnegara bahkan menempati peringkat ke-2 (Rp5,5 juta) setelah Kab. Cilacap (Rp40 juta), lebih tinggi dibandingkan dengan Banyumas, Purbalingga dan Kab. Kebumen yang merupakan yang terendah di antara BARLINGMASCAKEP. Pada tingkat propinsi, PDRB perkapita Kab. Banjarnegara juga menempati peringkat 21, lebih baik dibanding Banyumas (26), Purbalingga (27), dan Kebumen yang menempati posisi terbawah ke-3 dari 35 Kabupaten/Kota yang ada. Dengan demikian, tidaklah tepat selama ini pandangan dan pemberitaan yang memosisikan Kab. Banjarnegara sebagai salah satu kabupaten tertinggal di Jawa Tengah.

---

<sup>1</sup> Saat ini sedang menempuh program doktoral bidang ekonomi di Australian National University, Australia.

**Tabel 1. Kondisi Ekonomi dan Sosial Kab. Banjarnegara dan Kab. di Sekitarnya, 2007**

No	Kabupaten	Jml. Penduduk (ribu)	PDRB (milyar)	PDRB perkapita (ribu)	Rangking PDRB perkapita (Jateng)	Persentase Jml. Penduduk Miskin (%)	Rangking Tingk. Kemiskinan	Rangking IPM 2007 (Jateng)
1	Banjarnegara	859	4,706	5,478	21	27.18	30	32
2	Purbalingga	817	3,887	4,760	27	30.24	32	19
3	Banyumas	1,491	7,268	4,873	26	22.46	24	13
4	Cilacap	1,622	65,066	40,121	1	22.59	25	17
5	Kebumen	1,204	4,569	3,795	33	30.25	33	24

Sumber: BPS, diolah

Meskipun dari besaran PDRB dan PDRB perkapita menunjukkan posisi Kab. Banjarnegara yang cukup baik, namun demikian nilai PDRB hanyalah besaran agregat (total) yang sama sekali belum menunjuk pada aspek pemerataan. Tingginya PDRB apabila dibarengi dengan pemerataan yg tinggi akan berimplikasi pada rendahnya tingkat kemiskinan. Sebaliknya, meskipun PDRB tinggi namun tidak dibarengi dengan tingkat pemerataan tinggi maka akan berimplikasi pada masih tingginya tingkat kemiskinan karena besarnya kue pendapatan tersebut hanya dinikmati oleh segelintir kelompok penduduk tertentu. Tingkat pemerataan biasanya diukur menggunakan indeks gini (*gini coefficient*) yang sederhananya mengukur proporsi dari kue pendapatan (PDRB) yang dinikmati oleh kelompok pendapatan tertentu. Mengingat belum tersedianya data indeks gini untuk tingkat kabupaten, maka yang kami sajikan di sini adalah tingkat kemiskinan. Sejatinya, perbandingan besaran PDRB dan tingkat kemiskinan di beberapa kabupaten pada Tabel 1 di atas secara implisit mencerminkan tingkat pemerataan.

Berdasarkan Tabel 1 di atas, persentase jumlah penduduk miskin di Banjarnegara pada tahun 2007 mencapai sekitar 27%, atau sekitar 230 ribu jiwa dari total penduduk Kab. Banjarnegara yang mencapai 859 ribu jiwa. Pada tingkat BARLINGMASCAGEB, tingkat kemiskinan Kab. Banjarnegara berada di peringkat ke-3 setelah Kab. Kebumen (30,25%) dan Purbalingga (30,24%). Sementara itu, tingkat kemiskinan di Kab. Banyumas dan Cilacap merupakan yang terendah di antara 5 kabupaten tersebut dimana masing-masing mencapai sekitar 22,46% dan 22,59%. Meskipun, PDRB perkapita Kab. Banjarnegara lebih tinggi dibandingkan dengan Kab. Banyumas, tetapi tingkat kemiskinannya relatif lebih tinggi. Hal ini mencerminkan relatif tingginya ketidakmerataan distribusi pendapatan (kue PDRB) di Kab. Banjarnegara dibandingkan dengan di Kab. Banyumas.

Selain tingkat pendapatan (PDRB perkapita) dan kemiskinan, indikator lain yang lazim digunakan untuk mengukur tingkat ketertinggalan atau kemajuan suatu daerah adalah indeks pembangunan manusia (IPM), diadopsi dari *human development index (HDI)* dari *United Nation Development Program (UNDP)*. IPM ini pada dasarnya mengukur tingkat kemajuan pembangunan suatu daerah yang menekankan pada aspek kemajuan manusia-nya dilihat dari 3 sisi; *kesehatan, pendidikan dan standar hidup*. Indikator kesehatan yang digunakan diantaranya meliputi tingkat melek huruf (*literacy rate*) dan tingkat kelulusan pada jenjang pendidikan tertentu (*gross enrollment rate*). Sementara untuk aspek kesehatan biasanya diukur dengan tingkat harapan hidup (*life expectancy*), sedangkan untuk standar hidup digunakan PDRB perkapita yang telah disesuaikan dengan tingkat kesamaan daya beli

(*purchasing power parity*). Atau sederhananya adalah nilai PDRB perkapita yang mempunyai daya beli sama di setiap daerah (Rp10 ribu bernilai 2 kg beras baik di Aceh, Lampung, Jakarta, Banjarnegara atau daerah lainnya).

Berdasarkan data pada kolom paling kanan Tabel 1 di atas, peringkat indeks pembangunan manusia (IPM) Kab. Banjarnegara merupakan yang terendah di antara 5 kabupaten yang tergabung dalam BARLINGMASCAGEB, dimana menempati rangking 32 di tingkat propinsi Jawa Tengah atau yang ke-4 dari bawah. Sementara itu, Kab. Banyumas menempati peringkat ke-13 atau yang terbaik diantara kelompok BARLINGMASCAGEB, diikuti oleh Kab. Cilacap (17), Purbalingga (19) dan Kebumen (24). Meskipun dari sisi pendapatan perkapita dan tingkat kemiskinan posisi Kab. Banjarnegara lebih baik dibandingkan dengan Kab. Purbalingga dan Kebumen, namun dilihat dari IPM, posisi Kab. Banjarnegara jauh di bawah kedua kabupaten tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa posisi ketertinggalan Kab. Banjarnegara pada dasarnya lebih pada aspek kualitas kesehatan dan pendidikannya dibandingkan dengan aspek fisik ekonominya. Tentu saja, fakta ini diharapkan bisa meluruskan pandangan dan pemberitaan selama ini yang meletakkan Kab. Banjarnegara pada posisi inferior dengan menekankan aspek fisik ekonominya.

## Potret Ekonomi Kabupaten Banjarnegara: Part 2

Oleh: Abdurohman<sup>2</sup>

Barangkali beberapa indikator agregat yang saya tampilkan pada bagian pertama telah membuka sedikit tabir wajah perekonomian Kab. Banjarnegara sesungguhnya. Namun demikian, itu belum cukup menampilkan potret utuhnya. Paparan berikut semoga bisa melengkapi potret tersebut sekaligus menjawab beberapa pertanyaan rekan-rekan seputar sumber-sumber utama PDRB, peranan kekayaan alam, serta peran Pemkab Banjarnegara sendiri dalam mengelola sumber daya yang ada untuk mendorong kemajuan wilayahnya.

Selain menjadi salah satu indikator keberhasilan pembangunan ekonomi suatu daerah, PDRB juga bisa menjelaskan aktifitas perekonomian suatu daerah. Secara sederhana, PDRB didefinisikan sebagai keseluruhan nilai output (lebih tepatnya nilai tambah) masing-masing sektor usaha di suatu daerah pada kurun waktu tertentu (satu tahun). Ada 9 sektor usaha utama, yakni; (1) pertanian, (2) pertambangan dan penggalian, (3) industri, (4) listrik dan gas, (5) bangunan, (6) perdagangan hotel dan restoran, (7) pengangkutan dan komunikasi, (8) keuangan, dan (9) jas-jasa. Berdasarkan teori tahapan pembangunan ekonomi, kemajuan suatu daerah juga sering dilihat dari proses transformasi sektoral (perubahan struktur (proporsi sektoral) PDRB) dari tradisional (sektor primer; pertanian & pertambangan) ke sektor modern (industri dan jasa-jasa).

Berdasarkan nilai PDRB menurut sektor usaha pada Tabel 2 di bawah ini, dalam tahun 2002, 40% total nilai PDRB Kab. Banjarnegara berasal dari sektor pertanian, sementara kontribusi sektor industri dan perdagangan masing-masing adalah sekitar 15% dan 14%. Dibandingkan dengan kabupaten-kabupaten lain di wilayah Barlingmascakeb, ternyata sumbangan sektor pertanian di Kab. Banjarnegara yang tertinggi, diikuti oleh Kebumen (38%), Purbalingga (36%), Banyumas (23%) dan Cilacap (11%).

**Tabel 1. Struktur Ekonomi Kab. Banjarnegara dan Kab. Sekitarnya, 2002 & 2007**

No	Kabupaten	2002				2007			
		Pertanian	Industri & Pengolahan	Perdagangan, Hotel & Restoan	Resources Ratio	Pertanian	Industri & Pengolahan	Perdagangan, Hotel & Restoan	Resources Ratio
1	Banjarnegara	40.25	14.96	13.57	1.25	40.54	13.47	13.13	1.22
2	Purbalingga	36.27	10.06	18.50	1.34	33.44	10.40	17.93	1.63
3	Banyumas	22.94	17.79	14.17	2.15	22.99	16.48	14.51	2.26
4	Cilacap	11.00	59.52	20.79	54.25	6.70	65.55	21.84	61.88
5	Kebumen	38.38	10.36	11.22	6.67	34.67	10.05	11.16	8.15

Sumber: BPS, diolah

Dalam kurun waktu 5 tahun, kontribusi sektor pertanian di Kab. Banjarnegara sedikit mengalami kenaikan menjadi 41% (pembulatan), sementara kontribusi sektor pertanian di kabupaten-kabupaten lainnya di wilayah Barlingmascakeb mengalami penurunan. Kontribusi sektor pertanian di Purbalingga pada tahun 2007 turun menjadi 33%, sementara di Cilacap dan Kebumen masing-masing turun menjadi 7% dan 35%. Pada sisi lain, sumbangan sektor

<sup>2</sup> Saat ini sedang menempuh program doktoral bidang ekonomi di Australian National University, Australia

industri dan perdagangan di Kab. Banjarnegara dalam kurun waktu lima tahun (2002 ke 2007) bahkan mengalami penurunan.

Kecenderungan menurunnya kontribusi sektoral juga terjadi pada sektor perdagangan, hotel dan restoran di mana termasuk di dalamnya adalah sektor pariwisata yang selama ini dianggap merupakan daya jual Kab. Banjarnegara (lihat Tabel 2 di bawah). Dalam kurun waktu 5 tahun, sektor perdagangan, hotel dan restoran terus mengalami penurunan dari 13.5% dalam tahun 2000, menjadi 13.3% dalam tahun 2004, dan menurun lagi menjadi 13.1% pada tahun 2007. Perlu diketahui bahwa sektor ini merupakan sektor terbesar kedua dari sisi penyerapan tenaga kerja di Kab. Banjarnegara.

Sektor penyumbang terbesar kedua PDRB Kab. Banjarnegara adalah sektor jasa-jasa. Hanya saja, untuk kasus Kab. Banjarnegara, 80% dari sektor ini berasal dari jasa-jasa pemerintahan umum. Berdasarkan data pada Tabel 2, tampak bahwa sumbangan sektor jasa-jasa yang didominasi oleh sektor pemerintah cenderung mengalami kenaikan, berkebalikan dengan kecenderungan yang terjadi pada sektor industri dan perdagangan yang malah mengalami penurunan.

**Tabel 2. Struktur Perekonomian Banjarnegara 2000 – 2007 (%)**

Sektor	2000	2002	2004	2006	2007
<b>1. PERTANIAN</b>	<b>43.3</b>	<b>40.3</b>	<b>39.8</b>	<b>39.1</b>	<b>40.5</b>
- Tanaman Bahan Makanan	37.5	34.3	34.3	34.0	35.4
- Tanaman Perkebunan	2.8	2.7	2.3	1.9	1.8
<b>2. PERTAMBANGAN &amp; PENGGALIAN</b>	<b>0.5</b>	<b>0.6</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>
<b>3. INDUSTRI PENGOLAHAN</b>	<b>14.0</b>	<b>15.0</b>	<b>14.4</b>	<b>13.8</b>	<b>13.5</b>
- Makanan, Minuman dan Tembakau	5.5	6.2	5.7	5.4	5.2
- Semen & Brg. Galian bukan logam	6.1	6.5	6.7	6.4	6.4
<b>4. LISTRIK, GAS &amp; AIR BERSIH</b>	<b>0.3</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>
<b>5. BANGUNAN</b>	<b>6.1</b>	<b>6.8</b>	<b>7.0</b>	<b>7.0</b>	<b>6.9</b>
<b>6. PERDAG., HOTEL &amp; RESTORAN</b>	<b>13.5</b>	<b>13.6</b>	<b>13.3</b>	<b>13.2</b>	<b>13.1</b>
- Perdagangan Besar & Eceran	13.0	13.0	12.8	12.6	12.5
<b>7. PENGANGKUTAN &amp; KOMUNIKASI</b>	<b>3.3</b>	<b>4.0</b>	<b>4.0</b>	<b>4.3</b>	<b>4.2</b>
<b>8. KEU. PERSEWAAN, &amp; JASA PERUSAHAAN</b>	<b>4.8</b>	<b>5.4</b>	<b>5.8</b>	<b>5.9</b>	<b>5.9</b>
<b>9. JASA-JASA</b>	<b>14.1</b>	<b>14.0</b>	<b>14.7</b>	<b>15.7</b>	<b>14.8</b>

Sumber: BPS, diolah

Terkait dengan proses transformasi sektoral yang diharapkan sebagai hasil dari upaya pembangunan yang dirancang, ada pertanyaan menarik yang patut diajukan yakni apakah kecenderungan meningkatnya sumbangan sektor pertanian pada satu sisi dan menurunnya sumbangan sektor industri dan sektor perdagangan, hotel dan restoran pada sisi lain dalam struktur ekonomi Kab. Banjarnegara merupakan buah dari keberhasilan kebijakan pembangunan Pemkab Banjarnegara dalam memajukan sektor pertanian?

Saya tidak bermaksud untuk berpolemik menjawab pertanyaan di atas. Namun demikian, ada beberapa hal yang perlu dicatat terkait tingginya dan meningkatnya sumbangan sektor pertanian dalam perekonomian Kab. Banjarnegara tersebut.

*Pertama*, nilai tambah sektor pertanian jauh lebih rendah dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya khususnya sektor industri. Mungkin untuk memudahkan pemahaman, ambil contoh,

kita bandingkan saja antara Kab. Banjarnegara dengan Cilacap. Pada tahun 2007, nilai PDRB Kab. Cilacap yang sebagian besar di sumbang oleh sektor industri (pengolahan minyak) mencapai hampir 8 kali lipat nilai PDRB Kab. Banjarnegara yang 41%-nya di sumbang oleh sektor pertanian.

*Kedua*, tidak seperti sektor industri dan sektor modern lainnya, meskipun sektor pertanian masih merupakan penyumbang terbesar penyerapan tenaga kerja tetapi kebanyakan dari mereka adalah jenis tenaga kerja keluarga, musiman dan tak berbayar (*unpaid worker*). Tengok saja berapa persen buruh tani di Kab. Banjarnegara yang benar-benar bisa mencukupi kebutuhannya dari pendapatan sebagai buruh tani? Bagi tenaga berupah (*paid worker*), mungkin dalam setahun, total hari kerja mereka tidak lebih dari 4 bulan. Dengan upah yang masih sangat rendah, rasanya tak mungkin bisa mencukupi kebutuhannya selama satu tahun dari upah 4 bulan tersebut.

*Ketiga*, fakta bahwa sekitar 87% dari total pertanian di Kab. Banjarnegara adalah berupa pertanian tanaman pangan yang bercirikan lahan yang berserak kecil-kecil (*fragmented*) dan non-komersial karena lebih untuk mencukupi kebutuhan sendiri (*subsistent*). Fragmentasi lahan (karena warisan misalnya) dan pengalihan penggunaan lahan (untuk bangunan menjadikan) menjadikan jenis pertanian tanaman pangan sulit diharapkan keberlanjutannya. Sementara itu, tanaman perkebunan yang lebih bersifat komersial hanya menyumbang 4% dari total nilai output pertanian, selebihnya adalah peternakan, kehutanan dan perikanan.

Mengingat definisi pembangunan pada dasarnya merujuk pada proses merubah ke arah yang lebih baik secara sadar dan sengaja, transformasi sektoral yg sering juga dijadikan indikator kemajuan suatu bangsa dalam literatur pembangunan ekonomi menjadi relevan di sini. Dengan demikian, pertanyaannya adalah apakah perubahan struktur perekonomian (perubahan sektoral PDRB) Kab. Banjarnegara, dalam hal ini tingginya dan meningkatnya sumbangan sektor pertanian pada satu sisi dan menurunnya sumbangan sektor industri pada sisi lain, sebagai sesuatu yang disengaja dan dikehendaki serta pada akhirnya merupakan pewujudan dari visi para pemimpin di Pemkab? Ataukah perubahan tersebut merupakan "proses natural" sebagaimana dugaan sahabat saya?. Saya serahkan pembaca menjawabnya. Sebagai catatan, pada saat ini sumbangan sektor pertanian untuk tingkat nasional adalah sekitar 14% jauh menurun dibanding tahun 1980-an yang mencapai sekitar 40%, berkebalikan dengan sektor industri yang hingga sebelum krisis terus mengalami peningkatan hingga mencapai sekitar 30%, menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara di Asia Timur dengan pertumbuhan ekonomi yang menakjubkan (*The East Asian Miracle*).

Sebelum menjadi terlalu panjang, pada bagian 2 ini, ada satu hal lagi yang ingin sekali saya klarifikasi terkait persepsi sebagian besar penduduk Kab. Banjarnegara bahwa sumberdaya alam merupakan modal berharga untuk kemajuan wilayah ini tanpa pernah saya dapatkan angka statistiknya. Untuk ini, ada satu indikator yang lazim digunakan untuk mengukur peran sumber daya alam dalam suatu daerah, yakni "*resource ratio*" yang merupakan hasil bagi seluruh nilai output sektor usaha berbasis sumber daya alam (kehutanan, pertambangan dan penggalian, dan industri pengolahan migas) dengan total nilai PDRB.

Berdasarkan pada Tabel 1 di atas, tampak bahwa *resource ratio* Kab. Banjarnegara adalah sangat tidak signifikan dan terkecil dibandingkan dengan kabupaten-kabupaten lain di

wilayah Barlingmascakeb baik pada tahun 2002 ataupun 5 tahun sesudahnya. *Resource ratio* Kab. Cilacap merupakan yang tertinggi, mencapai sekitar 62%, diikuti oleh Kebumen (8.2%), Banyumas (2.3%), dan Banjarnegara di posisi terakhir (1.2%). Dilihat dari perubahannya, selama kurun waktu 5 tahun, *resource ratio* Kab. Banjarnegara bahkan mengalami penurunan, berkebalikan dengan kabupaten-kabupaten lainnya yang mengalami kenaikan.

Terkait fakta tersebut, ada tiga kemungkinan di balik rendahnya *resource ratio*. *Pertama*, besarnya sumber daya alam di Banjarnegara selama ini bisa jadi hanya ilusi saja. *Kedua*, potensi ada tetapi tidak ekonomis (*profitable*) untuk di eksplorasi. *Dan ketiga*, potensinya ada dan ekonomis tetapi pihak Pemda belum mampu mengeksplorasi ataupun mengundang investor untuk mengeksplorasinya.

## Potret Ekonomi Kabupaten Banjarnegara: Part 3

Oleh: Abdurohman<sup>3</sup>

Melengkapi dua tulisan sebelumnya, bagian ke-3 ini akan menguraikan mengenai profil sektor keuangan pemerintah (APBD) Pemkab Banjarnegara khususnya dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*) dan pelaksanaan program-program pembangunan ekonomi.

Mengacu pada literatur ekonomi publik sekaligus merujuk pada Permendagri No. 13/2006 yang menjadi dasar acuan penyusunan APBD, pada dasarnya ada 3 fungsi pokok APBD; (i) *fungsi alokasi*, yakni terkait alokasi belanja pemerintah daerah dalam rangka menggerakkan ekonomi dan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang publik seperti pendidikan, kesehatan, jalan raya serta fasilitas sosial dan fasilitas umum lainnya, (ii) *fungsi distribusi*, yakni terkait kebijakan APBD dalam rangka mendorong distribusi pendapatan yang lebih adil, dan (iii) *fungsi stabilisasi*, yakni terkait fungsi APBD untuk memelihara dan memperkuat keseimbangan fundamental perekonomian daerah. Dengan demikian, selayaknya penyusunan APBD diarahkan untuk menjawab berbagai permasalahan serta tantangan yang ada. Karenanya, besaran-besaran APBD idealnya mencerminkan prioritas kebijakan sekaligus target-target yang hendak dicapai.

Peran strategis Pemkab dalam perekonomian pada dasarnya tercermin pada kebijakan APBD-nya mengingat besaran komponen-komponen di dalamnya merupakan muara semua prioritas serta arah kebijakan pembangunan yang ingin dicapai. Selain itu, postur APBD juga bisa menunjukkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pengelolaan sumber daya serta penyediaan pelayanan publik (pendidikan, kesehatan, jalan raya, dan fasilitas umum lainnya).

Tabel 3 dan 4 di bawah ini menyajikan ringkasan profil keuangan pemerintah Kabupaten Banjarnegara tahun 2007 dan 2009 dari sisi pendapatan dan belanja. Dari sisi pendapatan (Table 3), total pendapatan daerah terdiri dari 3 komponen utama; (i) *Pendapatan Asli Daerah* (PAD), di dalamnya meliputi pajak dan retribusi daerah serta laba BUMD, (ii) *Dana Perimbangan*, merupakan komponen transfer dari pemerintah pusat yang meliputi Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) baik pajak maupun non-pajak, dan (iii) penerimaan lain yang sah seperti hibah, bagi hasil pajak dengan pemerintah daerah lainnya, dana penyesuaian dan otonomi khusus, dan lainnya.

Berdasarkan Table 3, total penerimaan daerah Kab. Banjarnegara dalam tahun 2007 mencapai sebesar Rp585 milyar. Dilihat dari sumber penerimaannya, sebagian besar penerimaan daerah Kab. Banjarnegara berasal dari transfer pemerintah pusat berupa Dana Perimbangan yang mencapai sebesar Rp516,8 milyar atau sekitar (89%), sementara itu komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang lebih mencerminkan kemampuan menggali sumber pendanaan lokal hanya mencapai Rp36,5 milyar atau sekitar 6,3% dari total penerimaan daerah. Hal ini menunjukkan bahwa sumber pembiayaan pembangunan Kab. Banjarnegara di dominasi dari bantuan pemerintah pusat (93,7%). Dibandingkan dengan daerah sekitar yang tergabung dalam *Barlingmascakeb*, total PAD Kab. Banjarnegara merupakan yang terendah. Dalam tahun 2007, total PAD tertinggi berturut-turut diperoleh oleh Kab. Banyumas (Rp83,3 milyar), Kab. Cilacap (63,3 milyar), Kab. Kebumen (50,8 milyar), dan Kab. Purbalingga (Rp43,8 milyar).

---

<sup>3</sup> Saat ini sedang menempuh program doktoral bidang ekonomi di Australian National University, Australia.

**Tabel 3. PAD dan Komponen Penerimaan Lainnya Kab. Banjarnegara**

Uraian	2007		2009	
	Revenue	Share(%)	Revenue	Share(%)
<b>Banjarnegara</b>				
<b>Total Revenue</b>	<b>582,056</b>	<b>100.0</b>	<b>685,505</b>	<b>100.0</b>
PAD	<b>36,524</b>	<b>6.3</b>	<b>49,599</b>	<b>7.2</b>
Pajak	6,100	1.0	6,854	1.0
Retribusi	22,569	3.9	34,289	5.0
Laba BUMD	1,289	0.2	3,284	0.5
Lain-lain	6,567	1.1	5,173	0.8
Daper	516,829	88.8	599,200	87.4
Lainnya	28,703	4.9	36,706	5.4
<b>PDRB (milyar Rp)</b>	<b>4,706</b>			
<i>Rasio PAD to PDRB (%)</i>	<i>0.78</i>			

Sumber: Dirjen Perimbangan Keuangan, Kemenkeu, diolah

Relative rendahnya PAD Kab. Banjarnegara dibandingkan dengan kabupaten lainnya di wilayah Barlingmascakeb dalam tahun 2007, khususnya bila dibandingkan dengan Kab. Purbalingga dan Kab. Kebumen, sungguh merupakan suatu ironi mengingat nilai PDRB Kab. Banjarnegara (Rp4.706 milyar) lebih tinggi dibandingkan dengan kedua kabupaten tersebut yang masing-masing mencapai sebesar Rp3.887 milyar dan Rp4.569 milyar. Lazimnya semakin besar nilai PDRB suatu daerah semakin besar pula PAD yang bisa di gali oleh daerah tersebut mengingat nilai PDRB mencerminkan besarnya potensi basis penerimaan daerah tersebut. Bila dalam skala nasional dikenal rasio penerimaan pajak terhadap PDB (*tax ratio*) yang merupakan salah satu indikator untuk mengukur kinerja suatu negara dalam pengumpulan pajak, dalam skala kabupaten maka bisa digunakan rasio PAD terhadap PDRB yang juga mencerminkan kinerja suatu kabupaten dalam menggali potensi penerimaannya dari sumber lokal. Dalam tahun 2007, angka rasio PAD terhadap PDRB Kab. Banjarnegara hanya mencapai 0,78%, lebih rendah dibandingkan Kab. Purbalingga dan Kab. Kebumen yang masing-masing mencapai 1,13% dan 1,11%. Hal ini menunjukkan bahwa jumlah PAD Kab. Banjarnegara masih terlalu rendah bila dibandingkan dengan potensi basis penerimaannya. Dengan potensi basis penerimaan (nilai PDRB) yang lebih tinggi, seharusnya jumlah PAD yang bisa dihasilkan oleh Kab. Banjarnegara dalam tahun 2007 lebih tinggi dari kedua kabupaten tersebut.

Tafsiran bebas dari rendahnya angka rasio PAD terhadap PDRB di Kab. Banjarnegara ada tiga kemungkinan. *Pertama*, rendahnya kemampuan aparat dan institusi terkait dalam menggali dan mengoptimalkan potensi penerimaan yang ada. *Kedua*, rendahnya tingkat efisiensi (baca: tingginya tingkat *kebocoran*) dalam pengelolaan penerimaan daerah. Fakta umum di negeri ini bahwa tingkat "kesejahteraan" para aparat di lingkungan pengelola penerimaan baik level pusat (Pajak dan Bea Cukai) maupun level daerah (Dispenda) yang relatif lebih tinggi di bandingkan para pegawai pada umumnya mengindikasikan masih rawannya institusi terkait dari berbagai kebocoran. *Ketiga*, struktur perekonomian Kab. Banjarnegara yang lebih bertumpu pada sektor-sektor tradisional (pertanian) berimplikasi pada relatif sempitnya basis penerimaan daerah (pajak dan retribusi). Hal ini mengingat bahwa basis pengenaan pajak dan retribusi daerah lebih dominan pada kegiatan-kegiatan ekonomi modern (industri, jasa, perdagangan, hotel dan restoran). Di bandingkan dengan Kab. Purbalingga dan Kebumen, perkembangan sektor-sektor modern tersebut di Kab. Banjarnegara masih relatif tertinggal.

Tidak saja dari sisi nilai absolutnya, tampaknya Kab. Banjarnegara juga cukup tertinggal di bandingkan dengan kabupaten-kabupaten sekitarnya dalam upaya menggenjot besaran PAD. Dalam kurun waktu 2007 – 2009, Pemkab Banjarnegara hanya mampu menaikkan PAD sebesar Rp13 milyar atau sekitar Rp6,5 milyar setiap tahunnya. Sementara itu, dalam kurun waktu yang sama, Kab. Purbalingga mampu menaikkan jumlah PAD sekitar Rp25,1 milyar, hampir dua kali lipat dari kenaikan yang terjadi di Kab. Banjarnegara. Sekali lagi, mengingat potensi penerimaan daerah (nilai PDRB) yang jauh lebih tinggi di bandingkan Kab. Purbalingga, tampaknya Pemkab Banjarnegara harus berbenah lebih keras lagi serta mau berguru dan mengkaji kiat-kiat yang diterapkan oleh tetangganya tersebut dalam menggenjot PAD-nya.

Dari sisi belanja, mengingat keterbatasan detail data APBD, pembahasan hanya terbatas pada jenis belanja, tanpa menyentuh alokasi berdasarkan fungsinya (pendidikan, kesehatan, ekonomi dll) untuk melihat efektifitas alokasi belanja dalam rangka menjawab berbagai persoalan dan tantangan yang dihadapi Kab. Banjarnegara. Tabel 4 di bawah menyajikan alokasi belanja Pemkab Banjarnegara berdasarkan jenis belanjanya. Mengingat keterbatasan ruang, hanya Pemkab Purbalingga yang kami sajikan sebagai pembanding. Selain itu, Tabel 4 hanya menyajikan 3 komponen terbesar dalam struktur belanja Kab. Banjarnegara, yakni; *belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal*. Ketiga jenis belanja ini mencakup hampir 90% dari total belanja daerah. Belanja pegawai terbagi dalam dua kelompok; (i) belanja pegawai tak langsung, yakni yang tak terkait dengan pelaksanaan program seperti gaji pegawai dan tunjangan anggota pimpinan DPRD serta kepala dan wakil kepala daerah, dan (ii) belanja pegawai langsung berupa honorarium dalam rangka pelaksanaan program. Termasuk pada jenis belanja barang dan jasa adalah pembelian alat dan perlengkapan kantor, perawatan, perjalanan dinas, dll. Sedangkan belanja modal (sebelumnya disebut pengeluaran pembangunan) meliputi pembangunan jalan, gedung perkantoran, gedung sekolah, rumah sakit, irigasi serta pembelian/pengadaan aset tetap lainnya, termasuk pembelian kendaraan dinas.

**Tabel 4. Alokasi Belanja Menurut Jenis (Rp Juta)**

<b>Banjarnegara</b>	<b>2007</b>	<b>Share(%)</b>	<b>2009</b>	<b>Share(%)</b>
<b>Belanja</b>	<b>620,943.4</b>	<b>100.0</b>	<b>729,036</b>	<b>100.0</b>
Pegawai	353,489	56.9	479,589	65.8
Barang & Jasa	64,118	10.3	72,973	10.0
Modal	128,008	20.6	102,464	14.1
<b>Purbalingga</b>				
<b>Belanja</b>	<b>570,961</b>	<b>100.0</b>	<b>702,705</b>	<b>100.0</b>
Pegawai	320,025	56.1	397,850	56.6
Barang & Jasa	91,636	16.0	103,444	14.7
Modal	102,003	17.9	134,848	19.2

Sumber: Dirjen Perimbangan Keuangan, Kemenkeu, diolah

Berdasarkan Tabel 4 di atas, total belanja Pemkab Banjarnegara pada tahun 2007 mencapai Rp621 milyar. Dari sisi jenis belanjanya, dalam tahun 2007, komponen yang menyedot anggaran terbesar adalah belanja pegawai (gaji, tunjangan dan honorarium) yang mencapai sebesar Rp353,5 milyar atau menyedot lebih dari separo total anggaran. Komponen belanja barang dan jasa menyedot Rp64,1 milyar atau 10,3% dari total anggaran. Komponen belanja pegawai dan belanja barang dan jasa bila digabungkan merupakan belanja operasional

penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan masyarakat. Total belanja operasional tersebut dalam tahun 2007 menyedot Rp417,6 milyar atau dua pertiga dari total anggaran. Sementara itu, belanja modal yang dimaksudkan untuk program pembangunan yang langsung bisa dinikmati masyarakat seperti jalan, jembatan, irigasi, sekolah dan lain-lain hanya sebagian sebesar Rp128 milyar atau seperlima dari total anggaran.

Dalam tahun 2009, total belanja Pemkab Banjarnegara meningkat menjadi Rp729 milyar atau mengalami kenaikan sebesar Rp108 milyar dibandingkan tahun 2007. Satu hal yang cukup memprihatinkan terkait kebijakan alokasi anggaran dalam tahun 2009 adalah naiknya jumlah belanja pegawai dan belanja barang dan jasa yang cukup fantastis dimana masing-masing mengalami kenaikan sebesar Rp126,1 milyar dan Rp8,9 milyar. Dengan demikian, total kenaikan belanja operasional dalam kurun waktu dua tahun mencapai sekitar Rp135 milyar, jauh di atas kenaikan total anggaran yang hanya Rp108 milyar. Hal ini berarti, selain menyedot seluruh kenaikan total anggaran juga telah mengorbankan alokasi anggaran untuk komponen lain yang lebih mendesak, terlihat dari menurunnya belanja modal dari Rp128 milyar menjadi Rp102,5 milyar atau mengalami penurunan sebesar Rp25,5 milyar. Total biaya operasional dalam tahun 2009 menyedot lebih dari 75% dari total anggaran Pemkab Banjarnegara. Dalam dunia bisnis, rasanya sulit menemukan suatu perusahaan dengan proporsi biaya operasional sedemikian besar.

Minimnya infrastruktur yang sering ditunjuk sebagai biang keladi relatif terbelakangnya Kab. Banjarnegara dimana juga disadari sepenuhnya oleh para penyelenggara pemerintahan setempat rupanya tidak diikuti dengan komitmen untuk memperbaikinya terbukti dengan dikorbankannya belanja modal yang sebagian besar untuk pengembangan sarana dan prasarana. Sangat kontras bila dibandingkan dengan kebijakan alokasi anggaran Pemkab Purbalingga di mana pada satu sisi berusaha menekan proporsi komponen biaya operasional (terlihat dari relatif konstannya persentase belanja pegawai dan belanja barang dan jasa) dan pada sisi lain berusaha menaikkan belanja modalnya dalam rangka peningkatan dan perbaikan infrastruktur. Besarnya kenaikan belanja modal Pemkab Purbalingga dalam periode 2007 - 2009 mencapai Rp32,9 milyar.

Tafsiran bebas dari membengkaknya belanja operasional di satu sisi dan menyusutnya belanja modal yang merupakan komponen yang bisa langsung dinikmati oleh masyarakat tersebut adalah bahwa kenaikan anggaran daerah sepenuhnya dinikmati oleh penyelenggara pemerintahan baik eksekutif maupun DPRD. DPRD sebagai salah satu penentu kebijakan alokasi anggaran sekaligus pengawas pelaksanaan anggaran tampaknya kurang memiliki peran seperti yang diharapkan kalo tidak dikatakan ikut "menikmati". Dengan kondisi seperti ini, sulit rasanya bagi masyarakat Banjarnegara mengartikan daerahnya untuk secepatnya mengejar kemajuan yang dialami oleh daerah-daerah di sekitarnya. Kondisi lingkungan sudah selayaknya tidak terus dijadikan *excuse* ketertinggalan Banjarnegara dari kabupaten-kabupaten sekitarnya. Faktor kebijakan tentunya juga cukup menentukan. Ketika fungsi kontrol dari institusi resmi yang ada (DPRD) belum bisa diharapkan perannya, LSM, media masa, dan figur-figur kunci setempat bisa dijadikan kontrol efektif untuk mendorong penciptaan kebijakan yang lebih baik.