

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

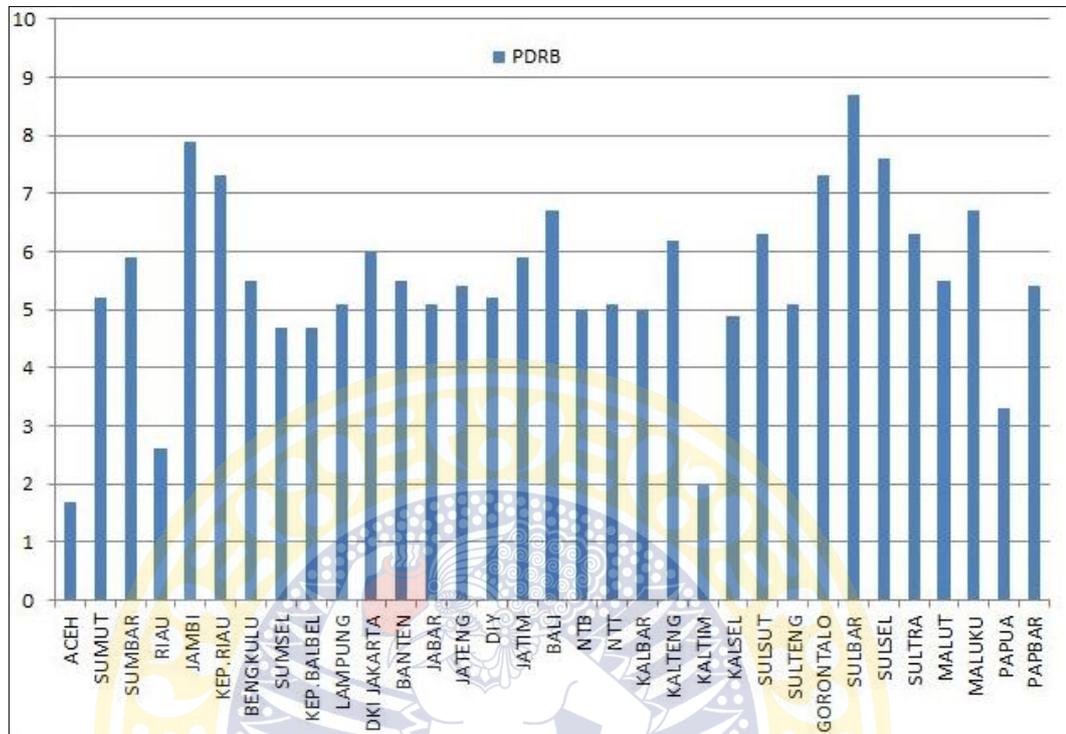
Indonesia merupakan salah satu negara berkembang dengan potensi sumber daya alam dan manusia yang melimpah. Keberagaman dan keberlimpahan kedua hal tersebut dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi, disamping pemerataan pendapatan dan stabilitas ekonomi adalah salah satu sasaran kebijakan ekonomi suatu negara. Pertumbuhan ekonomi sangat erat kaitannya dengan kesejahteraan masyarakat. Semakin tinggi pertumbuhan ekonomi suatu negara, semakin tinggi pula kemampuan suatu negara untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, sehingga akan semakin tinggi juga kemampuan suatu negara untuk mensejahterakan masyarakat.

Pertumbuhan ekonomi berkaitan erat dengan peningkatan produksi barang dan jasa, yang antara lain diukur dengan besaran Produk Domestik Bruto (PDB) pada tingkat nasional dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) untuk daerah, baik Tingkat I maupun Tingkat II. Pertumbuhan ekonomi dikaitkan sebagai peningkatan output masyarakat yang disebabkan oleh semakin banyaknya jumlah faktor produksi. Boediono (1999:8) menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi menurutnya adalah proses kenaikan output dalam jangka panjang.

Salah satu komponen yang mempengaruhi pertumbuhan output adalah pengeluaran pemerintah. (Syafirizal, 1997:27-38 dalam Adi 2006) menyatakan bahwa untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah, kebijakan utama yang

perlu dilakukan adalah mengusahakan semaksimal mungkin potensi yang dimiliki oleh provinsi (daerah) yang bersangkutan, mengingat potensi masing-masing daerah bervariasi maka sebaiknya masing-masing daerah harus menentukan kegiatan sektor dominan (unggulan). Peran pemerintah dalam upaya menciptakan pertumbuhan ekonomi mulai dipandang sebagai suatu hal yang penting ketika mekanisme pasar sebagai motor penggerak mengalami kegagalan. Mangkoesoebroto (2009) menyatakan dalam perekonomian modern, peranan pemerintah dapat diklasifikasikan dalam tiga golongan besar, yaitu ; 1) *peranan alokasi* : yaitu peranan pemerintah dalam alokasi sumber-sumber ekonomi, 2) *peranan distribusi*, dan 3) *peranan stabilisasi*. Pada kebanyakan negara berkembang pelaksanaan 3 peranan pemerintah ini banyak menghadapi kendala dan permasalahan dalam rangka akselerasi pertumbuhan ekonomi, terutama apabila dihadapkan pada masalah pembangunan daerah. Salah satu indikator dari pertumbuhan ekonomi regional tercermin pada Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Gambar 1.1 (halaman 3) menunjukkan pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 2014 terjadi di seluruh provinsi. Pertumbuhan tertinggi terjadi pada Provinsi Sulawesi Barat sebesar 8,73 persen, diikuti oleh provinsi Jambi sebesar 7,9 persen, dan Provinsi Sulawesi Selatan sebesar 7,57 persen. Provinsi yang memiliki pertumbuhan dibawah pertumbuhan ekonomi Indonesia (5,02 persen) adalah Kalimantan Selatan, Sumatera Selatan, Kepulauan Bangka Belitung, Papua, Riau, Kalimantan timur, dan Aceh.

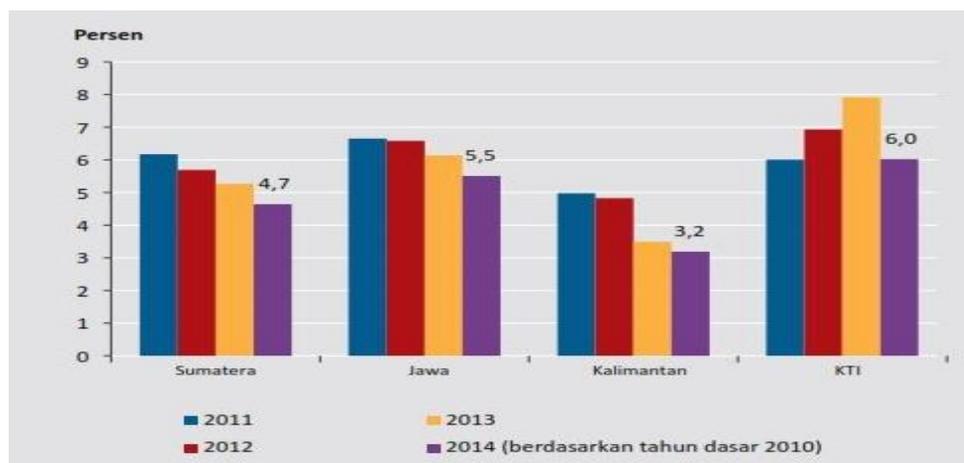


Sumber : BPS (diolah berdasarkan PDRB tahun dasar 2010)

Gambar 1.1

Pertumbuhan Ekonomi Provinsi di Indonesia Tahun 2014 (Dalam Persen)

Salah satu wilayah di Indonesia yang menunjukkan tren penurunan angka pertumbuhan ekonomi di tahun 2014 adalah Provinsi Papua. Pertumbuhan ekonomi Papua yang termasuk dalam KTI (Kawasan Timur Indonesia) menurun dari tahun 2011-2013 yang mempunyai tren naik (gambar 1.2). Pada tahun 2011 sebesar 6% naik menjadi sebesar 6,8% pada tahun 2012 dan kenaikan tertinggi terjadi pada tahun 2013 menjadi sebesar 7,9% (Laporan Perekonomian Indonesia, 2014).



(Sumber : BPS, diolah berdasarkan PDRB tahun dasar 2000)

Gambar 1.2

Pertumbuhan Ekonomi Regional (Dalam Persen)

Salah satu komponen yang diandalkan dalam rangka mendorong terciptanya pertumbuhan ekonomi daerah yang kondusif dan merupakan variabel yang signifikan adalah belanja modal. Belanja modal sebagai bentuk perubahan yang cukup fundamental di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) telah mulai dilakukan pasca reformasi dengan didasarkan pada peraturan-peraturan mengenai otonomi daerah terutama UU No. 22/1999, UU No. 25/1999, PP No. 105/2000, dan PP No. 108/2000 (Halim, 2002:18). Sebelumnya di dalam APBD, pengalokasian untuk jenis belanja berupa investasi, diklasifikasikan ke dalam belanja pembangunan. Layaknya belanja pembangunan, belanja modal dilakukan oleh Pemerintah Daerah (Pemda) untuk pengadaan aset daerah sebagai investasi, dalam rangka membiayai pelaksanaan otonomi daerah yang pada akhirnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

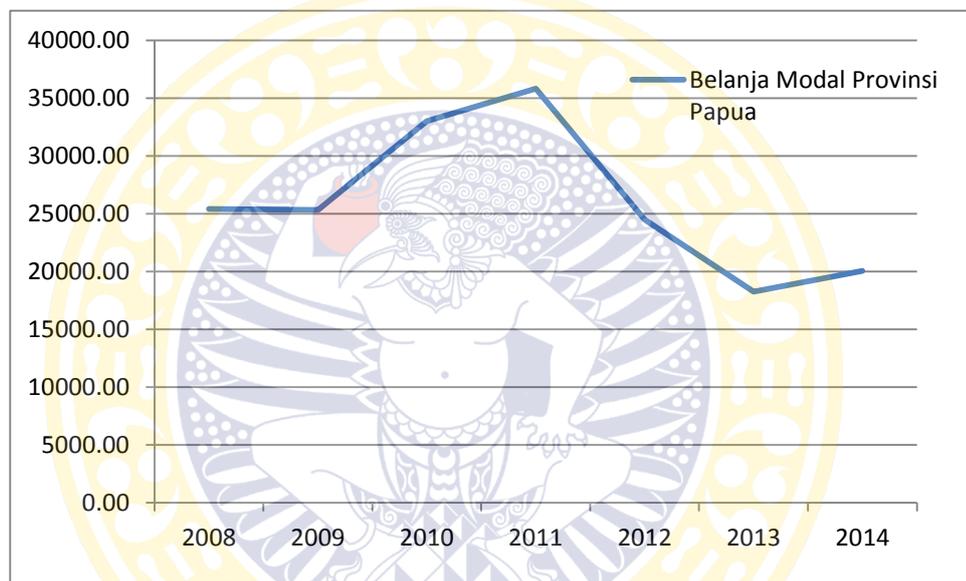
Armayani (dalam Halim, 2002:237) menyatakan bahwa peran pemerintah di dalam pembangunan adalah sebagai Katalisator dan Fasilitator, karena pihak pemerintahlah yang lebih mengetahui sasaran tujuan pembangunan yang akan

dicapai. Sebagai pihak katalisator dan fasilitator maka pemerintah daerah memerlukan sarana dan fasilitas pendukung yang direalisasikan melalui belanja modal guna meningkatkan pelayanan publik.

Alokasi belanja modal harus disesuaikan dengan kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana baik untuk kelancaran tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik (Halim dan Abdullah, 2006:19). Menurut Halim (2002:72), dengan melakukan belanja modal akan menimbulkan konsekuensi berupa penambahan biaya yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan. Akan tetapi berdasarkan audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Pemerintah Daerah (Pemda) lebih banyak mengalokasikan belanjanya pada sektor-sektor yang kurang diperlukan dan lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang kurang produktif dibandingkan untuk meningkatkan pelayanan publik, sebab dari 100% belanja daerah rata-rata hanya 21,69% yang digunakan untuk belanja modal dalam rangka pengadaan aset untuk investasi dalam rangka meningkatkan pelayanan publik.

Berkaitan dengan pelayanan publik, alokasi belanja modal merupakan hal yang sangat penting untuk diperhatikan karena akan meningkatkan produktivitas perekonomian daerah. Semakin banyak belanja modal maka semakin tinggi pula produktivitas perekonomian karena belanja modal berupa infrastruktur jelas berdampak pada pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja. Menurut Haryanto dan Hari Adi (2007) menjelaskan bahwa tersedianya infrastruktur yang baik diharapkan dapat menciptakan efisiensi dan efektivitas di berbagai sektor, produktivitas masyarakat diharapkan semakin tinggi dan pada gilirannya terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Gambar 1.3 menunjukkan laju pertumbuhan belanja modal di Provinsi Papua pada tahun 2008 sampai tahun 2014. Pada awal tahun 2008 dan 2009 besar belanja modal sekitar 14% kemudian naik menjadi 18% pada tahun 2010. Pada tahun 2011 naik kembali menjadi 20%. Pada tahun 2013 dan 2014 mengalami penurunan hingga pada tahun 2014 naik sedikit pada tingkat 11%. Kenaikan ini berbanding terbalik dengan terjadinya penurunan PDRB Papua pada tahun 2014.



(Sumber : BPS, diolah)

Gambar 1.3

Laju Pertumbuhan Belanja Modal Provinsi Papua

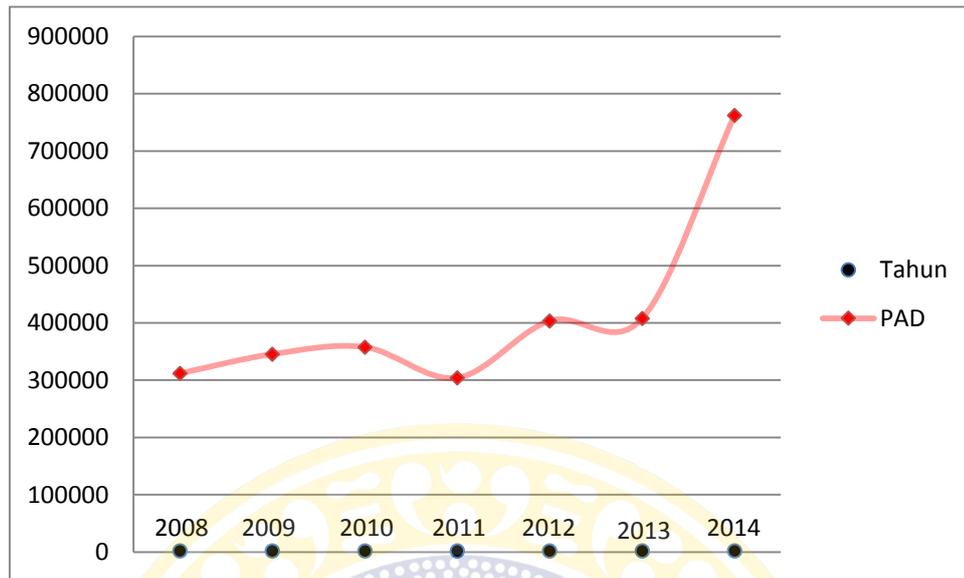
Tahun 2008-2014

Konsep otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab sebagaimana yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah telah membentuk sistem baru bagi pemerintahan di daerah. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan atas pertimbangan bahwa daerah lebih mengerti dan mengetahui kebutuhan masyarakat didaerahnya. Otonomi

daerah membuka peluang, tantangan, dan kendala terutama kepada daerah kabupaten dan kota untuk lebih leluasa mengelola pembangunan didaerahnya masing-masing sesuai dengan aspirasi masyarakat. Salah satu peluang, tantangan, dan kendala yang dihadapi daerah adalah masalah kesiapan sumber-sumber pembiayaan atau kemampuan daerah menyelenggarakan urusan rumah tangga secara mandiri. Untuk itulah maka pemerintah daerah harus memanfaatkan peluang yang ada ataupun menggali potensi-potensi baru dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai wujud nyata otonomi.

Pengembangan dan penggalian potensi PAD sebenarnya sudah merupakan suatu kebutuhan yang sangat mendesak, mengingat PAD sangat mendukung terwujudnya pelaksanaan otonomi yang utuh, nyata, dan bertanggung jawab didaerah kabupaten atau kota. Hal ini berarti jika terjadi peningkatan PAD akan membawa kearah kemajuan perekonomian daerah yang akan berdampak pada peningkatan pembangunan didaerah.

Gambar 1.4 (halaman 8) menunjukkan perkembangan pendapatan asli daerah di Provinsi Papua pada tahun 2008-2014 yang secara keseluruhan mengalami peningkatan yang sangat signifikan, kecuali pada tahun 2011 (mengalami penurunan sekitar 1,9% dari tahun 2010). Total peningkatan PAD dari tahun 2008 ke tahun 2014 adalah sebesar 15,8%. Hal ini merupakan hal yang sangat baik mengingat semakin besar pendapatan asli daerah maka dapat semakin besar pula dana yang dapat digunakan untuk belanja modal.



(Sumber : BPS, diolah)

Gambar 1.4
Laju Perkembangan Pendapatan Asli Daerah Provinsi Papua
Tahun 2008-2014

Pemerintah daerah dalam menciptakan kemandirian daerah, harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor yang berpotensi untuk dikembangkan menjadi sumber PAD. Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim, 2001). Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah pemerintah daerah juga dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki salah satunya memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan sektor-sektor yang produktif di daerah.

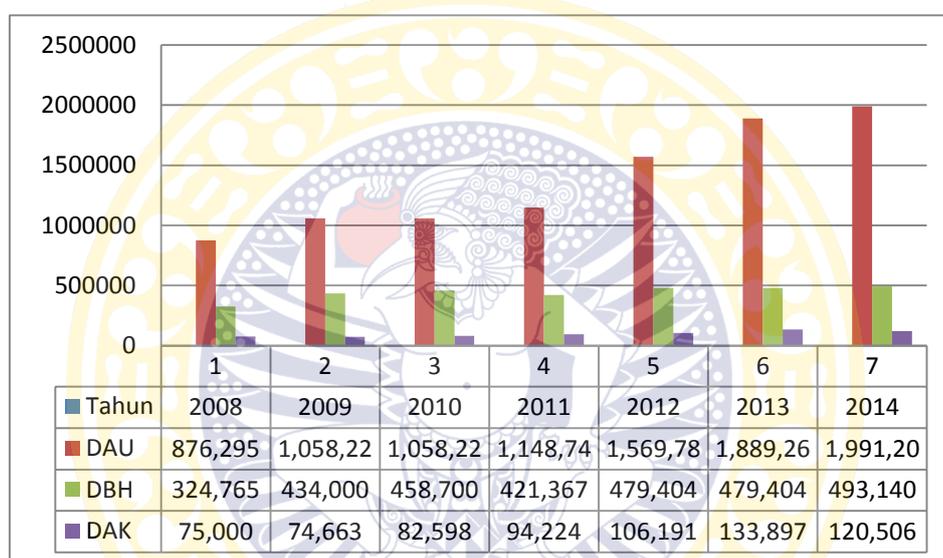
Selain dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), komponen penerimaan daerah lainnya adalah Dana Perimbangan yaitu terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU),

Dana Bagi Hasil (DBH), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Tujuan utama pemberian dana perimbangan adalah untuk pemerataan fiskal pada tiap daerah (*equalizing transfer*). Sejak desentralisasi fiskal mulai dilaksanakan pada tahun 2001, dana perimbangan merupakan komponen terbesar dalam alokasi transfer ke daerah sehingga memiliki peranan yang sangat penting dalam mendukung pelaksanaan desentralisasi fiskal.

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Menurut Yani (2008:40), “Pemberian sumber keuangan negara kepada pemerintah daerah dilakukan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan memperhatikan stabilitas kondisi perekonomian nasional dan keseimbangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah”. Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sekitar 20%. Ketiga komponen dalam dana perimbangan merupakan satu kesatuan elemen sumber pembiayaan untuk mendukung pelaksanaan penyelenggaraan kewenangan oleh daerah lain selain sumber keuangan yang sudah ada di daerah sendiri.

Besaran dana perimbangan berbeda-beda di setiap daerah, tergantung pada potensi sumber-sumber dan kekayaan alam ataupun jumlah penduduk yang terdapat di daerah tersebut. Pada umumnya daerah yang PAD-nya masih rendah, lebih mengandalkan pada penerimaan dari dana perimbangan. Hal ini menunjukkan masih tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap

pasokan dana dari pemerintah pusat. Sebenarnya bantuan dari pemerintah pusat diharapkan dapat memberikan rangsangan bagi daerah untuk lebih meningkatkan PAD, yang merupakan salah satu bagian penting dari sumber penerimaan daerah. Sehingga bantuan tersebut dapat dikurangi secara gradual, baik melalui penciptaan sistem perpajakan baru sesuai dengan kebutuhan daerah, maupun melalui pertumbuhan ekonomi.



(Sumber : BPS, diolah)

Gambar 1.5

Dana Perimbangan Provinsi Papua Tahun 2008-2014

Salah satu kebijakan lain dari desentralisasi untuk memajukan potensi daerah adalah dengan diterapkannya otonomi khusus. Otonomi khusus mulai diberlakukan di Provinsi Papua pada tahun 2002 berdasarkan UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, kemudian untuk Provinsi Papua Barat pemberlakuan otonomi khusus diberikan melalui Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang

Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi undang-undang. Di samping itu, dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus kepada Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat juga dialokasikan dana tambahan infrastruktur. Besaran dana tambahan infrastruktur ini disepakati antara Pemerintah dengan DPR, dan penggunaannya diutamakan untuk pendanaan pembangunan infrastruktur. Dana otonomi khusus yang besarnya setara dengan 2% dari plafon Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional, terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan; yang masing-masing minimal 30% (tiga puluh persen) dan 15% (lima belas persen). Dengan adanya tambahan dana dari dana otonomi khusus diharapkan beberapa daerah yang menerima dana otonomi khusus dapat menambah sektor pendapatan untuk alokasi pembelanjaan bagi daerahnya, termasuk di Provinsi Papua.

Berdasarkan komponen-komponen tersebut, penulis tertarik untuk meneliti pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan yang terdiri dari DAU, DBH, dan DAK dan Dana Otonomi Khusus terhadap Belanja Modal dan pengaruh Belanja Modal tersebut terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah. Hal ini yang melatarbelakangi penulis untuk mengangkat judul tentang **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Dana Otonomi Khusus terhadap Belanja Modal dan Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota di Provinsi Papua Tahun 2008-2014”**.

1.2 Rumusan Masalah

1. Apakah pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU), dana bagi hasil (DBH), dana alokasi khusus (DAK), dan dana otonomi khusus

berpengaruh terhadap belanja modal kabupaten/kota di Provinsi Papua tahun 2008-2014 ?

2. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota di Provinsi Papua tahun 2008-2014 ?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menguji dan menganalisis pengaruh pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU), dana bagi hasil (DBH), dana alokasi khusus (DAK), dan dana otonomi khusus secara bersama-sama dan secara parsial terhadap belanja modal kabupaten/kota di Provinsi Papua tahun 2008-2014.
2. Menguji dan menganalisis pengaruh belanja modal terhadap pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota di Provinsi Papua tahun 2008-2014.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Ilmiah

Untuk memahami dan mengetahui faktor-faktor pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan dana otonomi khusus yang mempengaruhi belanja modal dan pertumbuhan ekonomi di Provinsi Papua tahun 2008-2014.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai referensi bagi pembaca dan peneliti yang tertarik dalam bidang ekonomi pembangunan dan perencanaan terutama studi ilmu ekonomi publik pemerintahan.

3. Manfaat Kebijakan

Penelitian ini diharapkan dapat memberi informasi kepada pemerintahan pusat dan daerah sebagai masukan untuk membuat kebijakan yang dapat berjalan baik dan berkelanjutan yang disesuaikan dengan kemampuan pengelolaan keuangan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

1.5 Sistematika Penulisan Skripsi

Penulisan skripsi ini akan dibahas dalam lima bab yang saling berhubungan dan disesuaikan dengan materi pembahasan. Sistematika skripsi ini disusun sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini memuat latar belakang penulisan, rumusan permasalahan yang ditinjau, tujuan dari penelitian, manfaat yang diberikan oleh penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan teori yang sesuai dengan permasalahan yang dibahas secara rinci serta dikemukakan pula mengenai penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, hipotesis dari permasalahan yang diteliti, dan model analisis yang digunakan berdasarkan landasan teori serta kerangka berpikir.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini berisi pendekatan penelitian yang digunakan untuk menjawab permasalahan dalam menyelesaikan penelitian, identifikasi variabel,

definisi operasional variabel, jenis dan sumber data, prosedur pengumpulan data dan teknik analisis yang digunakan pada penelitian ini.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi gambaran umum tentang obyek penelitian dalam waktu tertentu. Dinamika dari variabel yang digunakan dalam penelitian ini selanjutnya akan dibahas lebih mendalam. Bab ini turut memuat analisis model, pembuktian hipotesis serta pembahasan.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi gambaran umum tentang obyek penelitian dalam waktu tertentu. Dinamika dari variabel yang digunakan dalam penelitian ini selanjutnya akan dibahas lebih mendalam. Bab ini turut memuat analisis model, pembuktian hipotesis serta pembahasan.

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab terakhir ini merupakan penutup dari bab-bab sebelumnya, yang berisi kesimpulan hasil pembahasan secara menyeluruh serta saran yang dianggap perlu berkenaan untuk implementasi pada kebijakan maupun penelitian selanjutnya.