

**ANALISIS KEUANGAN DAERAH
PROVINSI PAPUA
DENGAN BERLAKUNYA OTONOMI KHUSUS
(UU No. 21/2001)**



TESIS

untuk memenuhi sebagian persyaratan
mencapai derajat Sarjana S-2

**Program Studi
Magister Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan**

**Fibiolla Irianni Ohei
C4B000312**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
MARET
2003**

UPT-PUSTAK-UNDIP

TESIS
ANALISIS KEUANGAN DAERAH
PROVINSI PAPUA
DENGAN BERLAKUNYA OTONOMI KHUSUS
(UU No. 21/2001)

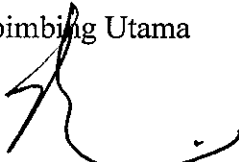
disusun Oleh

Fibiolla Irianni. Ohei
C4B000312

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 13 Maret 2003
dan dinyatakan telah lulus memenuhi syarat

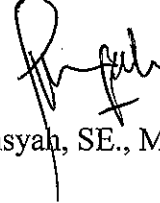
Susunan Dewan Penguji

Pembimbing Utama



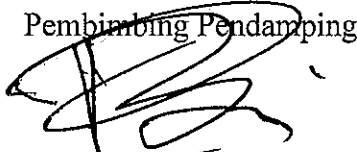
Prof. Dr. Miyasto

Anggota Penguji



Firmansyah, SE., MSi.

Pembimbing Pendamping



Dr. Purbayu Budi, MS.



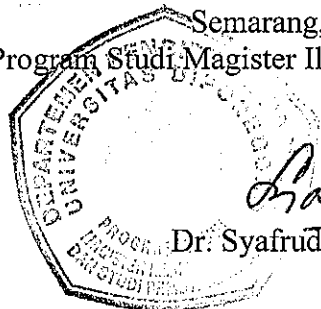
Drs. Bagio Mudakir, MT.


UPT-PUSTAK-UNDIP	
No. Daft.	2104/T/MEOP/03
Tgl.	15/3/03



Drs. H. Wiratno, MEc.

Semarang, 25 Maret 2003
Ketua Program Studi Magister Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan

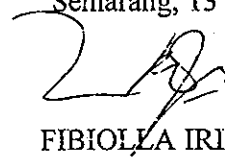



Dr. Syafrudin Budiningharto

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis ini adalah adalah hasil pekerjaan sendiri dan di dalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di perguruan tinggi dan lembaga pendidikan lainnya. Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum/tidak diterbitkan, sumbernya dijelaskan di dalam tulisan dan daftar pustaka.

Semarang, 13 Maret 2003



FIBIOLLA IRIANNI OHEI

MOTTO

*Demikianlah firman Tuhan,
yaitu rancangan damai sejahtera dan bukan rancangan kecelakaan,
untuk memberikan kepadamu hari depan yang penuh harapan
(Yeremia 29 : 11)*

*Berbahagialah orang yang takut akan Tuhan senantiasa
(Amsal 28 : 14)*

PERSEMBAHAN

Karya kecil ini kupersembahkan untuk :
Alm. Omaku tercinta Rumini Gurawan Permadhi yang membesarkan aku,
Mama, Om Agus, Om Tunas dan Saudara-saudaranya mama yang
memberikan motivasi tiada henti.
Kakak dan adikku yang manis serta Marvin, atas semua kasih sayang, cinta
dan doa yang tiada henti (penambah semangatku).

ABSTRACT

Problems to be discussed in this study is the determination of elasticity rate of financial necessity in Papua Province as the means of local finance rate of the Papua Province concerning the establishment of exclusive autonomy (UU No. 21/2001). It is believed that the local original earning of Papua is necessary to take account for. In addition, it is also significant to determine the clearness of financial balance since the UU No. 21/2001 has been effective. Both factors are used to financing the exclusive autonomy implementation.

The study is oriented to analyze the Local Financial State of the Papua Province according to the applied UU No. 21/2001. In another word, the analysis focuses on the rate of elasticity of financial necessity, the local original earnings, and financial balance.

Theory to be applied in this study is as the following: according to Intergovernmental Transfer, it is generally believed that one might find as much as six fundamental reasons needed. The reasons must agree with fiscal imbalance, redistribution role of public sector, preservation of internal common market, inter-jurisdictional spillover, net-fiscal benefit across states and stabilization objectives.

Data to be used in the study is secondary data, which were collected from Biro Anggaran (Budgetary Bureau), and the BPS of BAPPEDA of the Papua Province, and the Department of Finance of the Republic Indonesia. Analysis devices in the observation are multiple regression analysis, and mathematics measurement.

The main finding is a positive and significant effect of such factors as population, number of schools, road length, and number of people living in poverty on the finance necessity in Papua. The dynamics of the local original earning tend to the elevating state. However, the real value shows the minimum benefit as the local government remains dependent on the Central government.

The recommendation of the writer is that Papua is expected to march on the improvement of their local earning through such efforts as preservation, intensification, and tax sharing. The central government is also suggested to emphasize a decentralization method in order to giving more space to breathe to the local government.

ABSTRAKSI

Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini : Perlu kejelasan besarnya tingkat elastisitas kebutuhan dana Propinsi Papua, sebagai analisis keuangan daerah Propinsi Papua dengan berlakunya otonomi khusus (UU No.21/2001); Perlu adanya kejelasan pendapatan asli daerah propinsi Papua, dan Perlu adanya kejelasan besarnya dana perimbangan dengan diterapkannya UU No 21/2001 bagi Propinsi Papua, yang digunakan untuk pembiayaan penyelenggaraan otonomi Khusus.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Keuangan Daerah Propinsi Papua dengan berlakunya Otonomi Khusus (UU No. 21/2001), yaitu dengan menganalisis tingkat elastisitas kebutuhan dana Propinsi Papua, menganalisis Pendapatan Asli Daerah Propinsi Papua dan menganalisis Dana Perimbangan Propinsi Papua dengan diterapkannya UU No. 21/2001.

Teori yang digunakan dalam penelitian ini : berdasarkan *Intergovernmental Transfer* pada umumnya ada enam alasan diperlukan dengan adanya *grant* : *Fiscal imbalance, redistribution role of public sector, preservation of internal common market, interjurisdictional spillovers, differential net fiscal benefit across states dan stabilization objectives.*

Data yang digunakan dalam penelitian ini data sekunder yang sumbernya dari Biro Anggaran, BPS, BAPPEDA Propinsi Papua dan Departemen Keuangan RI. Alat analisis yang digunakan dalam mencapai tujuan dalam penelitian ini menggunakan analisis regresi berganda, dan perhitungan matematika.

Temuan utama penelitian ini adalah jumlah penduduk, banyak sekolah, panjang jalan, dan jumlah penduduk miskin mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap kebutuhan dana Propinsi Papua, sedangkan perkembangan PAD Propinsi Papua bila ditinjau dari nilai nominalnya dari tahun ke tahun terus menunjukkan kenaikan, tetapi bila ditinjau dari nilai riilnya menunjukkan gambaran yang kurang menguntungkan, dengan kata lain PAD Propinsi Papua relatif rendah sehingga mengakibatkan tingkat ketergantungan terhadap Pusat masih tinggi.

Saran penulis untuk penelitian ini: pemerintah daerah Papua untuk terus berupaya dalam menggali dan meningkatkan PAD dengan Ekstensifikasi, intensifikasi dan *tax sharing*. Dan untuk pemerintah pusat disarankan lebih meletakkan dan menekankan penyelenggaraan atas asas desentralisasi sehingga tampak adanya penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi khusus di Papua.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya kepada penulis dengan selesainya penyusunan tesis ini dengan judul **“ANALISIS KEUANGAN DAERAH PROPINSI PAPUA DENGAN BERLAKUNYA OTONOMI KHUSUS (UU NO. 21/2001)”**, guna memenuhi sebagian persyaratan mencapai derajat Sarjana S-2 pada Program Studi Magister Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan.

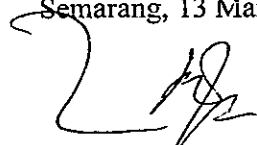
Selama menyelesaikan tesis ini maupun selma mengikuti akademis pada Program Studi Magister Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan, telah banyak pihak yang telah turut memberikan dorongan dan bantuan baik secara moril-spirituil, materi maupun akademik kepada penulis. Untuk itu, penulis mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya, semoga Tuhan Yang Maha Esa senantiasa memberikan rahmat dan Hidayah-Nya kepada :

1. Bapak Prof. Ir. Eko Budihardjo, MSc, selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang.
2. Bapak Dr. Syafruddin B,SU selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan.
3. Bapak Prof. Dr. Miyasto, SU, selaku Pembimbing utama dalam penulisan tesis ini, yang dengan sabar dan perhatiannya ditengah tengah kesibukan beliau yang teramat tinggi menyediakan waktu untuk membimbing penulis baik secara moril maupun akademik.
4. Bapak Dr. Purbayu Budi.S, MS, selaku Pembimbing pendamping dalam penulisan tesis ini, yang dengan sabar dan perhatiannya ditengah tengah kesibukan beliau yang teramat tinggi menyediakan waktu untuk membimbing penulis baik secara moril maupun akademik.
5. Bapak dan Ibu Staff Pengajar pada Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan Universitas Diponegoro, yang telah banyak memberikan dan mengajarkan berbagai ilmu pengetahuan selama penulis menyelesaikan studi ini.

6. Bapak DR. Machfud Sidik, selaku DIRJEN Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Departemen Keuangan RI.
7. Bapak Arlen T. Pakpahan, SE, M.Soc., Direktur Pinjaman, PK&D, Departemen Keuangan RI selaku Pembimbing kami dilapangan yaitu di Dep.Keuangan yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan, petunjuk dan nasehat dalam penyusunan tesis ini.
8. Drs. JP. Sollosa, MSi, selaku Gubernur Propinsi Papua.
9. Drs. Paul Sudiyo, selaku Direktur Binter Busih Semarang.
10. Rekan kerjaku, Pepy, Agus Kiwoel, Siti, yang telah banyak membantu didalam penyelesaian tesis ini.
11. Teman-temanku angkatan ke II MIESP yang selama ini sebagai tempat untuk saling tukar ilmu dan belajar bersama dalam suka dan duka sehingga penulis dapat menyelesaikan studi ini dengan perasaan haru yang sangat dalam.
12. Semua pihak yang telah membantu penulis yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan sebagai suatu sumbangan ilmu di dunia praktik, namun untuk dapat menjadi sesuatu yang berarti, penulis berharap saran dan kritik yang konstruktif sehingga tesis ini bermanfaat.

Semarang, 13 Maret 2003



Fibiolla Irianni Ohei

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iii
HALAMAN MOTTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
ABSTRACT.....	vi
ABSTRAKSI	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xiv
I. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Permasalahan	6
1.3. Tujuan Penelitian	7
1.4. Manfaat Penelitian	8
II. TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN TEORITIS.....	9
2.1. Tinjauan Pustaka	9
2.1.1. Keuangan Daerah	15
2.1.2. Sumber Keuangan Daerah	17
2.1.3. Dana Perimbangan	21
2.2. Hasil Penelitian Terdahulu	36
2.3. Kerangka Pemikiran Teoritis.....	42
2.3.1 Hubungan Jumlah Penduduk terhadap Kebutuhan Dana.....	42
2.3.2 Hubungan Banyak Sekolah terhadap Kebutuhan Dana	43
2.3.3 Hubungan Panjang Jalan terhadap Kebutuhan Dana.....	43
2.3.4 Hubungan Jumlah Penduduk Miskin Kebutuhan Dana	43
2.3.5 Hubungan PAD terhadap Kebutuhan Dana.....	44
2.3.6 Hubungan Dana Perimbangan terhadap Kebutuhan Dana	44
2.4. Hipotesis	45
2.5. Definisi Operasional Variabel	46

III.	METODE PENELITIAN	48
	3.1. Jenis dan Sumber Data.....	48
	3.2. Metode Pengumpulan Data	48
	3.3. Teknik Analisis	49
	3.2.1. Menganalisis Kebutuhan Dana	49
	3.2.2. Menganalisis PAD	55
	3.2.3. Menganalisis Dana Perimbangan	55
IV.	GAMBARAN UMUM PROPINSI PAPUA	57
	4.1. Letak dan Luas Wilayah	57
	4.2. Kependudukan (Tingkat Pendidikan dan Kesejahteraan Sosial Masyarakat)	58
V.	HASIL DAN PEMBAHASAN	61
	5.1. Analisis Elastisitas Kebutuhan Dana Propinsi Papua	61
	5.1.1. Uji Penyimpangan Klasik	61
	5.1.2. Hasil Estimasi <i>Partial Adjustment Model</i> (PAM).....	63
	5.1.3. Pengujian Secara Parsial	66
	5.1.4. Pengujian Secara Serentak	68
	5.1.5. Analisis Koefisien Jangka Panjang	69
	5.2. Analisis Keuangan Propinsi Papua.....	71
	5.2.1. Analisis Pendapatan Asli Daerah	72
	5.2.2. Analisis Dana Perimbangan bagi Propinsi Papua dengan berlakunya UU No. 21 Tahun 2001	76
	5.3. Implikasi Hasil Penelitian	83
VI.	PENUTUP	87
	6.1. Kesimpulan	87
	6.2. Saran	88

DAFTAR PUSTAKA
LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1.	Penerimaan Hasil Pertambangan 10 Provinsi di Indonesia.....	1
Tabel 1.2.	Luas Wilayah, Jumlah Penduduk, Banyak Sekolah dan Rumah Sakit Tahun 2000.....	3
Tabel 2.1.	Pola Pembagian Hasil Penerimaan Hasil Pertambangan UU No. 25 tahun 1999.....	25
Tabel 2.1.	Ringkasan penelitian Terdahulu.....	41
Tabel 4.1.	Luas Wilayah Kabupaten di Propinsi Papua	58
Tabel 4.2.	Distribusi dan Kepadatan Penduduk di Propinsi Papua 1999 ...	59
Tabel 5.1.	Perbandingan Nilai R^2	61
Tabel 5.2.	Signifikansi Uji Park	62
Tabel 5.3.	Nilai t_{hitung}	67
Tabel 5.4.	Hasil Estimasi Parameter Pertumbuhan Jangka Panjang	69
Tabel 5.5.	Perkembangan Pendapatan Asli Daerah Propinsi Papua tahun 1992-2002	74
Tabel 5.6.	Perkembangan Dana Perimbangan Yang Diterima Propinsi Papua tahun 1992-2002	78

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1. Conditional Nonmatching Grant	10
Gambar 2.2. Unconditional Nonmatching Grant	11
Gambar 2.3. Bagan Hierarki Alokasi Bantuan yang Optimal	39
Gambar 2.4. Kerangka pemikiran Teoritis	45

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1	Hasil Regresi Partial Adjustment Models
Lampiran 2	Uji Heteroskedastisitas dengan Metode Park
Lampiran 3	Uji Multikolinearitas dengan Metode Auxiliary Regression
Lampiran 4	Data Mentah Penelitian

BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan Provinsi Papua seharusnya merupakan pencerminan kehendak rakyat sesuai dengan potensi, kondisi, permasalahan, kebutuhan dan aspirasi yang dirumuskan dalam tujuan pembangunan Provinsi Papua. Provinsi Papua sebagai salah satu Provinsi yang dikenal kaya akan sumber daya alam di Indonesia dalam sumber daya mineral, tambang, lautan, hutan dan agro. Untuk lebih jelasnya perhatikan Tabel 1.1.

Tabel 1.1
Penerimaan Hasil Pertambangan 10 Provinsi di Indonesia
Tahun Anggaran 2000/2001

No.	Daerah Penghasil	Jumlah Penerimaan
1	Nangro Aceh Darusalam	334,305
2	Sumatera utara	33,660
3	Riau	5.171,230
4	Jambi	123,760
5	Sumatera Selatan	593,725
6	Jawa Barat	68,935
7	Jawa Timur	142,120
8	Kalimantan Timur	561,680
9	Maluku	4,485
10	Papua	563,318

Sumber : Badan Analisa Keuangan dan Moneter Departemen Keuangan RI.

Tabel 1.1 menunjukkan bahwa Provinsi Papua merupakan provinsi dengan penerimaan hasil pertambangan terbesar diantara 10 provinsi terbesar di Indonesia. Hasil dari pertambangan tersebut dikelola sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat, yang dalam kenyataannya kurang memperhatikan suara rakyat Papua yang menghendaki pembangunan fisik riil dalam peningkatan

kesejahteraan masyarakat. Begitu banyak pengeksploitasian sumber daya alam yang dibawa dari Papua tanpa memperhatikan kesejahteraan rakyat tanah Papua. Makanya tidak heran jika jumlah sekolah dasar, menengah dan perguruan tinggi pun sangat lambat berkembang. Begitu pula jumlah dan kondisi rumah sakit umum di Papua ini sangat memprihatinkan, padahal pilar pembangunan penting adalah pendidikan dan kesehatan. Infrastruktur di Papua seperti Jalan raya, jembatan, transportasi sangat sederhana atau jauh dari memadai. Permasalahan dalam infrastruktur ini sangat menghambat laju pembangunan di Papua. Apalagi jika melihat dari luas wilayah Provinsi Papua yang relatif besar dari provinsi lain terlihat adanya kesenjangan dengan beberapa provinsi lain yang lebih kecil wilayahnya namun lebih lengkap infrastrukturnya. Kondisi di atas dapat diperhatikan dengan lebih jelas pada Tabel 1.2.

Tabel 1.2
Luas Wilayah, Jumlah Penduduk, Banyak Sekolah dan Rumah Sakit
Tahun 2000

Provinsi	Luas Wilayah (Km ²)	Jumlah Penduduk (jiwa)	Banyak Sekolah (buah)	Jumlah Rumah Sakit (buah)
Nangro Aceh Darussalam	55.390	4.011	4007	25
Sumatera Utara	71.680	11.476	12283	115
Sumatera Barat	42.898	4.228	4975	39
Riau	94.561	4.734	4237	27
Jambi	53.436	2.401	2775	14
Sumatera Selatan	109.254	7.756	7213	32
Bengkulu	19.789	1.405	1767	7
Lampung	35.385	6.654	5917	18
DKI Jakarta	664	8.385	5336	101
Jawa Barat	43.177	43.553	29417	123
Jawa Tengah	32.549	30.857	25907	145
DI Yogyakarta	3.186	3.109	3158	29
Jawa Timur	47.923	34.526	27233	133
Bali	5.633	3.125	3303	29
Nusa Tenggara Barat	20.153	3.822	3270	12
Nusa Tenggara Timur	47.349	3.929	4744	24
Kalimantan Barat	146.807	3.740	4614	24
Kalimantan Tengah	153.564	1.801	2985	11
Kalimantan Selatan	36.535	2.970	3428	26
Kalimantan Timur	210.985	2.436	2606	23
Sulawesi Utara	27.488	2.821	3801	23
Sulawesi Tengah	63.689	2.066	2901	19
Sulawesi Selatan	62.483	7.787	8891	59
Sulawesi Tenggara	38.140	1.772	2199	11
Maluku	421.981	1.978	3311	22
Papua	499.852	2.113	2772	20

Sumber : Statistik Indonesia, 2000.

Persoalan lain yang dihadapi dalam pembangunan daerah Papua adalah menyangkut kemandirian keuangan daerah. Hal ini seringkali muncul dalam tuntutan kritikan sebagian besar masyarakat Papua termasuk dikalangan pemerintah daerah yakni menyangkut kecilnya penerimaan alokasi dana yang diterima oleh daerah dan masyarakat Papua. Regulasi bersifat sentralistis selama

ini mengakibatkan mengalirnya hasil-hasil kekayaan alam dari Papua keluar dari Papua. Demikian pula format hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang tidak adil, selalu dikritik dalam konteks perimbangan keuangan pusat – daerah. Kekecewaan masyarakat Papua terhadap alokasi dana pembangunan untuk Provinsi Papua disebabkan oleh keuntungan dari pengelolaan SDA Papua lebih banyak dinikmati oleh pusat.

Alasan klasik yang sering dikemukakan pemerintah adalah karena kualitas SDM yang masih rendah dan jumlah penduduk yang masih sedikit. Stigma ini menjadi paradigma pembangunan selama tiga dasawarsa, padahal distribusi kadilan ekonomi dan keuangan itu tidak harus diukur berdasarkan kualitas SDM dan jumlah penduduk melainkan potensi wiayah dan hak-hak ulayat masyarakat adat.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan cermin kemandirian daerah ternyata kurang berperan dalam struktur pembiayaan pemerintah daerah. Selama ini keberlangsungan keuangan daerah ditopang oleh “subsidi” pemerintah pusat, baik berasal dana pembangunan sektoral, dana pembangunan Provinsi, dana pembangunan kabupaten/kota, dana pembangunan desa, jaringan pengaman sosial (JPS) dan pengentasan kemiskinan, maupun dana pinjaman dan hibah luar negeri baik OECF, ADB, maupun dari World Bank.

Selain aspek penerimaan daerah, permasalahan dalam hal pengelolaan keuangan daerah adalah menyangkut pengeluaran daerah. Sejauh mana prioritas dana dialokasikan, prioritas-prioritas program pembangunan, maupun proses administrasi dokumen anggaran daerah dilaksanakan di pemerintah daerah dan

legislatif, bagaimana mekanisme penyaluran yang tepat ke masyarakat lokal, serta pengawasan terhadap penggunaan dana tersebut. Hal-hal tersebut perlu didukung oleh kapasitas aparatur perencana, pelaksana program, maupun mekanisme hubungan antara eksekutif dan legislatif yang baik, serta kemudahan peraturan dalam mekanisme penyaluran dana bagi masyarakat.

Permasalahan di atas tersebut yang membawa tekad dikalangan rakyat Papua harus MERDEKA atau dengan kata lain memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Rakyat Papua sudah beranggapan bahwa selama ini perbaikan nasib yang ditawarkan pemerintah pusat kepada rakyat Papua tidak bisa terlihat signifikan, padahal bumi Papua ini menjadi incaran pemodal barang-barang mineral.

Untuk mengantisipasi terhadap masalah yang menuju disintegrasi, dan menyelesaikan berbagai permasalahan besar bangsa Indonesia dalam menata kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik, Majelis Permusyawaratan Rakyat RI menetapkan perlunya pemberian status Otonomi Khusus kepada Provinsi Papua, yang diamanatkan dalam Ketetapan MPR RI No IV/MPR/1999 tentang GBHN tahun 1999-2004 Bab IV huruf (g) angka 2. Dalam ketetapan MPR RI No IV/MPR/2001 tentang rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Khusus yang antara lain menekankan tentang pentingnya merealisasikan Otonomi Khusus tersebut melalui penetapan suatu Undang-undang otonomi khusus bagi Provinsi Papua dengan memperhatikan aspirasi masyarakat. Hal ini merupakan suatu langkah awal yang positif dalam rangka membangun kepercayaan rakyat kepada pemerintah, sekaligus merupakan

langkah strategis untuk meletakkan kerangka dasar yang kukuh bagi berbagai upaya yang perlu dilakukan demi tuntasnya penyelesaian masalah-masalah di Provinsi Papua.

Untuk menindak lanjuti kebijakan penyelenggaraan otonomi khusus, maka Provinsi Papua perlu mengetahui kondisi keuangan daerah Provinsi Papua dengan berlakunya otonomi khusus (UU No. 21/2001) dengan menganalisis kebutuhan dana Provinsi Papua yang dihitung berdasarkan besarnya tingkat elastisitas kebutuhan dana, menganalisis Pendapatan Asli Daerah, menganalisis dana perimbangan. Dengan demikian Provinsi Papua dapat mengetahui kondisi keuangan daerah dengan berlakunya otonomi khusus (UU No. 21 / 2001).

Dengan latar belakang tersebut di atas, maka dibuatlah penelitian tentang “Analisis Keuangan Daerah Provinsi Papua Dengan Berlakunya Otonomi Khusus (UU No. 21/2001)”.

1.2 Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas maka permasalahan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut:

1. Perlu adanya kejelasan besarnya tingkat elastisitas kebutuhan dana bagi Provinsi Papua, sehingga dapat di analisis kebutuhan dana Provinsi Papua dengan berlakunya otonomi khusus.
2. Perlu adanya kejelasan pendapatan asli daerah Provinsi Papua yang digunakan untuk pembiayaan kebutuhan dana Provinsi, sehingga dapat

diketahui kondisi keuangan daerah Provinsi Papua, dengan berlakunya otonomi khusus.

3. Perlu adanya kejelasan besarnya dana perimbangan dengan diterapkannya UU No 21/2001 bagi Provinsi Papua, yang digunakan untuk pembiayaan penyelenggaraan otonomi Khusus. Dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus, Provinsi Papua sudah menerima dana tersebut, tetapi besarnya dana tersebut masih kurang jelas, dan masih terjadi kesimpang siuran yang menimbulkan suatu pertanyaan "cukupkah dana tersebut untuk membiayai penyelenggaraan otonomi khusus?"

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

Menganalisis keuangan daerah Provinsi Papua dengan berlakunya Otonomi Khusus (UU No. 21/2001), yaitu dengan :

1. Menganalisis tingkat elastisitas kebutuhan dana Provinsi Papua.
2. Menganalisis pendapatan asli daerah Provinsi Papua.
3. Menganalisis dana perimbangan Provinsi Papua dengan diterapkannya UU No. 21/2001.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang diharapkan adalah :

1. Manfaat Praktis. Hasil penelitian diharapkan berguna sebagai masukan yang dapat dipertimbangkan oleh pemerintah daerah tingkat I Provinsi Papua dalam rangka penyusunan APBD dalam menuju penyelenggaraan otonomi khusus.
2. Manfaat Akademis. Hasil penelitian ini berguna untuk menguji kembali antara teori dan praktek, dari teori Hughes tentang *Economic Rationalist Argument* bahwa *Government is Still too Large and too Dominant*.

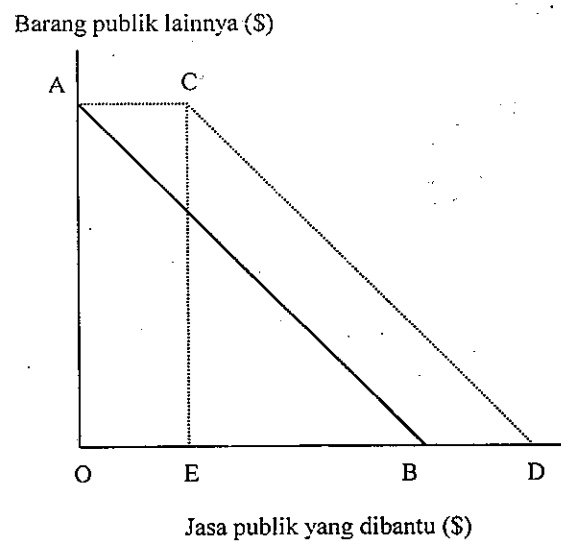
BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN TEORITIS

2.1. Tinjauan Pustaka

Grants dan bentuk-bentuk bahan fiskal antar pemerintah lainnya pada dasarnya merupakan bantuan (*gifts*) atau subsidi dari satu aras (*level*) pemerintah ke aras pemerintah lainnya. Biasanya penerima *grants* adalah pemerintah pada aras yang lebih rendah (Hyman, 1996:592). *Grants* sebagaimana dimaksud oleh Hyman biasanya disebut *Intergovernmental Transfers* (IT). Menurut Shah (1994:24), *Intergovernmental Transfers* (IT) merupakan sumber penerimaan utama di sebagian besar negara sedang berkembang. Transfer pemerintah pusat membiayai 85% pengeluaran daerah di Afrika Selatan. Indonesia, 72% dan 85% pengeluaran Provinsi dan kabupaten dibiayai dengan IT tersebut dan di daerah-daerah miskin di Mexico mencapai 67%-95%. Lebih lanjut Shah (1994:24-46) menguraikan tentang perspektif teoritis tentang IT yang disarikan dalam uraian berikut.

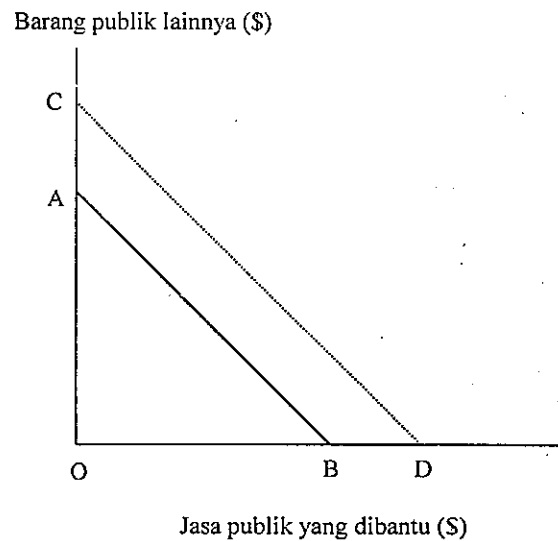
Untuk kepentingan analisis ekonomi, IT dibagi dalam dua kategori, yaitu *Nonmatching Transfers* (NMT) dan *Selective Matching Transfers* (SMT). NMT dapat berbentuk *selective (conditional)* atau *general (unconditional)*. *Selective Nonmatching Transfers* menawarkan sejumlah dana bantuan dengan tujuan khusus, sehingga jenis transfer ini sangat sesuai untuk aktivitas subsidi dengan prioritas tinggi oleh pemerintah pusat, tetapi dengan prioritas rendah di tingkat pemerintah daerah. Pengaruhnya bagi anggaran pemerintah daerah ditunjukkan dalam gambar berikut (Shah, 1994:25).



Gambar 2.1. Conditional Nonmatching Grant

Gambar 2.1. diatas menunjukkan bahwa sebelum adanya *grants* garis anggaran pemerintah daerah adalah AB. Setelah pemerintah daerah mendapat *grants* garis anggaran pemerintah daerah berubah menjadi ACD. Pergeseran dan AB ke ACD adalah sebesar *grants* yang diterima pemerintah daerah dari pemerintah pusat. Seperti terlihat pada gambar tersebut, jenis *grants* ini (*conditional nonmatching grant*), karena tujuannya telah ditentukan pemerintah pusat, maka alokasi anggaran pemerintah daerah untuk barang publik yang lain tidak mengalami perubahan. Perubahan hanya terjadi pada alokasi anggaran paada jasa publik yang dibantu.

Bila *Nonmatching grant* tersebut bersifat *unconditional*, maka tidak terdapat pembatasan dalam penggunaannya. Dalam kasus ini, pengaruhnya terhadap garis anggaran pemerintah daerah tampak dalam gambar berikut ini :
(Shah, 1994 : 25)



Gambar 2.2. Unconditional Nonmatching Grant

Gambar 2.2 tersebut menunjukkan bahwa dengan jenis grant ini (*unconditional*), garis anggaran pemerintah daerah bergeser ke kanan dari Ab ke CD. Pergeseran ini menunjukkan bahwa dengan kebebasan yang relatif besar, pemerintah daerah dapat memanfaatkan *grant* ini dengan berbagai cara untuk memenuhi kebutuhan lokalnya. Hal ini terlihat dari alokasi anggaran untuk jasa publik yang dibantu dan barang publik lainnya yang meningkat. Hal semacam ini tidak terdapat pada *conditional nonmatching grant*. Karena itu pemerintah daerah pada umumnya lebih suka memilih jenis bantuan ini karena memberikan kelenturan maksimum untuk mencapai tujuan daerah.

Pada umumnya terdapat enam alasan mengapa *grant* atau IT (Intergovernmental Transfer) diperlukan, yaitu : *fiscal imbalance, redistribution role of the public sector, preservation of internal common market,*

interjurisdictional spillovers, differential net fiscal benefits across states dan stabilization objectives.

Penjelasan dari keenam alasan tersebut adalah sebagai berikut :

1. *Fiskal imbalance*; terjadi karena *fiscal gap* dimana pendapatan daerah tidak mencukupi pengeluaran pada berbagai tingkat. Kesenjangan ini kemudian menciptakan ketidakseimbangan struktural yang menyebabkan penurunan pendapatan daerah. Masalah ini dapat diatasi dengan menggabungkan beberapa jenis pajak melalui kebijakan desentralisasi pajak dan dapat juga diatasi dengan *unconditional grant* atau *revenue sharing*.
2. *Redistribution role of the public sector*, beberapa jenis jasa publik diserahkan pelaksanaannya ke pemerintah daerah oleh pemerintah pusat untuk alasan efisiensi dan kepentingan redistribusi, misalnya untuk asuransi sosial, pelayanan kesehatan dan pendidikan. Untuk mencapai standar pelayanan sebagaimana ditentukan pemerintah pusat, *selective nonmatching grant* dari pemerintah pusat biasanya digunakan oleh pemerintah daerah dalam rangka memenuhi standar pelayanan yang ditentukan pemerintah pusat.
3. *Preservation of internal common market*; upaya untuk mempertahankan standar pelayanan minimum untuk jasa publik dapat mendorong mobilitas tenaga kerja, infrastruktur kapital, faktor produksi dan barang jadi. Standar pelayanan minimum untuk jasa publik dapat dipertahankan melalui *conditional nonmatching grant* atau *conditional close-ended matching programs*. Dalam kaitan ini *conditional nonmatching grant* lebih disukai karena lebih memungkinkan pemerintah daerah untuk mengatur sesuai

dengan kebutuhan mereka akan standar minimum, sementara itu pemerintah pusat hanya melakukan pemantauan untuk memastikan bahwa apa yang dilakukan pemerintah daerah sesuai dengan standar.

4. *Interjurisdictional spillover*, berkaitan dengan manfaat dari sarana publik yang disediakan suatu daerah tetapi dinikmati juga oleh penduduk dari daerah lain tanpa kontribusi biaya. IT berupa *open-ended conditional matching grants* yang memodifikasi harga relatif adalah jenis transfer yang paling tepat untuk mengatasi *spillover* tersebut.
5. *Differential net fiscal benefits across states*; manfaat fiskal neto berbeda dari satu daerah dengan daerah lainnya, karena ada daerah tertentu kaya sumberdaya alam sehingga mampu memperluas basis penerimaannya; beberapa daerah memiliki pendapatan yang relatif tinggi sehingga mampu mendorong peningkatan pemerintah daerah; beberapa daerah diwarisi dengan kondisi yang sulit sehingga membutuhkan biaya tinggi, skala ekonomi relatif kecil dan keterbatasan lahan. Kondisi semacam ini mendorong migrasi tenaga kerja dan modal ke daerah yang mempunyai manfaat fiskal neto positif. Perbedaan manfaat fiskal neto antar daerah dapat diatasi melalui *Fiscal Equalization Grants*. Bentuk ideal dari transfer adalah pemerintah pusat memberi hibah penyetaraan positif dan negatif untuk setiap daerah sehingga *net transfers* sama dengan nol.
6. *Stabilization objectives*; IT dapat digunakan untuk membantu mencapai stabilisasi ekonomi. *Grants* dapat ditingkatkan manakala ekonomi mengalami

penurunan dan dikurangi manakala ekonomi mulai bangkit. Dalam hal ini bantuan modal adalah instrumen yang paling tepat digunakan.

Keenam alasan pokok tersebut menegaskan ulang tentang peranan pemerintah pusat untuk menciptakan atau mengeliminir ketidakmerataan yang terjadi seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah. Di Indonesia, sebagaimana diatur dalam UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, IT diatur melalui pemberian dana perimbangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dana perimbangan yang dimaksud meliputi sumber pembiayaan yang berasal dari PBB, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, Penerimaan dari Sumberdaya Alam serta Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus.

Dana Perimbangan dialokasikan dengan tujuan mengurangi ketimpangan antar daerah atau pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan masyarakat, sehingga perbedaan antara daerah yang maju dan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil. Dana Perimbangan untuk setiap daerah ditentukan oleh besarnya bobot daerah. Pemberian bobot suatu daerah dilakukan berdasarkan kombinasi dari sejumlah variabel seperti jumlah penduduk, luas wilayah, kondisi geografis dan potensi ekonomi. Untuk menjamin agar pemberian bobot dapat mencerminkan kondisi riil daerah dalam kaitannya dengan upaya menciptakan pemerataan antara daerah, maka proses pemberian bobot tersebut harus transparan, sederhana, akomodatif terhadap perubahan, memiliki kemampuan prediksi yang

baik, menggambarkan kenyataan daerah secara obyektif dan mencerminkan aspek pemerataan.

2.1.1. Keuangan Daerah

Pengertian keuangan daerah menurut Tjahya Supriatna (1993) adalah : "kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola mulai dari merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi berbagai sumber keuangan sesuai dengan kewenangannya".

Pelaksanaan otonomi khusus yang ditetapkan dalam UU No. 21/2001 dengan titik berat pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan daerah Provinsi berfungsi sebagai selain desentralisasi juga dekonsentrasi dan asas perbantuan. Sejalan dengan kebijakan dibidang otomoni daerah ini, maka secara bertahap berbagai urusan akan diserahkan kepada daerah kabupaten dan daerah kota maupun desentralisasi di Provinsi. Dengan demikian beban tugas, tanggung jawab dan tantangan pemerintah daerah kabupaten dan daerah kota maupun desentralisasi di Provinsi akan semakin berat.

Untuk mengantisipasi meningkatnya tugas-tugas di daerah tersebut maka pendapatan daerah harus terus ditingkatkan guna membiayai pelaksanaan urusan yang telah diserahkan kepada daerah baik melalui mobilitas dana masyarakat untuk investasi yang semakin meningkat maupun melalui APBN dan APBD Provinsi.

Berkenaan dengan itu pemerintah pusat telah memberi peluang kepada pemerintah daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan yang cukup

potensial berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, disamping pemerintah juga dapat memperoleh pinjaman.

J.F Due (1968:65) mengemukakan bahwa tujuan kebijaksanaan fiskal daerah, yang merupakan penjabaran kebijaksanaan keuangan daerah adalah:

1. Untuk menjamin laju pertumbuhan dapat sesuai dengan potensinya. Ini berarti dengan kebijaksanaan itu akan diusahakan seoptimal mungkin agar potensi ekonomi yang ada di daerah tersebut dapat direalisasi.
2. Untuk mengusahakan terbukanya kesempatan kerja.
3. Untuk mengusahakan agar harga berada dalam tingkat wajar dan selalu dalam keadaan yang stabil, sehingga memungkinkan peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Anggaran daerah merupakan realisasi kebijakan fiskal, dan ini termasuk bagian dari kebijaksanaan pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan, sehingga kebijaksanaan penganggaran daerah harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

Pendapatan daerah diusahakan selalu meningkat sedangkan pengeluaran daerah dilalukan seefisien mungkin. Fungsi anggaran harus dapat membiayai pembangunan disamping dapat membiayai kebutuhan rutin. Melalui anggaran daerah dapat dilakukan supervisi dengan ketat dan pengendalian terhadap penggunaan dana, sehingga sumber-sumber dana daerah dapat dimanfaatkan dengan baik.

Dalam upaya mewujudkan pemerataan pembangunan antar daerah, pemerintah mengalokasikan sejumlah dana berupa bantuan kepada daerah

terutama untuk daerah yang berpendapatan rendah dan kurang potensinya, sehingga kesenjangan antar daerah dapat dikurangi. Pembangunan daerah diarahkan untuk mengembangkan dana menyasikan laju pertumbuhan antar daerah, antar kota dan antar desa.

2.1.2. Sumber-Sumber Keuangan Daerah

Dana yang digunakan untuk pembangunan daerah berasal dari Pemerintah pusat, pemerintah daerah dan swadaya masyarakat. Berdasarkan undang-undang nomor 25 tahun 1999 pada bagian III disebutkan bahwa sumber pendapatan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi adalah :

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)
- b. Dana Perimbangan
- c. Pinjaman Daerah
- d. Lain-lain penerimaan yang sah.

2.1.2.1 Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan asli daerah pada prinsipnya merupakan pendapatan atau penerimaan yang bersumber dari potensi daerah itu sendiri, dalam rangka penyelenggaraan otonomi secara nyata dan bertanggung jawab berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut UU No. 25/1994 pasal 4 disebutkan bahwa pendapatan asli daerah berasal dari :

1. Hasil pajak daerah
2. Hasil retribusi daerah

3. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan
4. Lain-lain penerimaan yang sah

Pendapatan asli daerah pada dasarnya adalah kumpulan dari semua sumber penerimaan daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah yang ditetapkan oleh daerah berdasarkan pada ketentuan yang termaktub pada undang-undang perimbangan keuangan. Itu berarti, komponen PAD baru dapat direalisasikan kalau telah ditetapkan peraturan daerah untuk pemungutannya dan telah disahkan oleh pejabat yang berwenang, menurut cara yang diatur dalam undang-undang dan tidak boleh berlaku surut.

2.1.2.2 Pajak daerah

Menurut Soemitro (1990) Pajak ialah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang berhutang oleh yang wajib membayar menurut peraturan - peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Mendasari pengertian tersebut, maka sifat-sifat pajak daerah adalah :

1. Pengalihan kekayaan dari unsur swasta kepada pemerintah daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah.
2. Pajak daerah dipungut berdasarkan pada peraturan daerah serta peraturan pelaksanaannya.

3. Dalam pembayaran pajak daerah dapat dipaksakan dan tanpa adanya kontra prestasi dari pemerintah daerah secara langsung yang dapat ditunjuk.

2.1.2.3 Retribusi Daerah

Menurut Soemitro (1990 : 36) "Retribusi adalah pembayaran kepada negara yang dilakukan oleh mereka yang menggunakan jasa-jasa Negara." Berdasarkan pengertian tersebut maka sifat retribusi adalah :

1. Adanya pengalihan kekayaan dari pihak swasta kepada pemerintah daerah .
2. Secara ekonomis dapat dipaksakan dan dari hak-hak tertentu digunakan untuk tujuan tertentu, walaupun dalam banyak hal retribusi tidak lebih dari pengembalian biaya yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi permintaan masyarakat.
3. Retribusi dipungut berdasarkan peraturan daerah serta peraturan pelaksanaan lainnya.

2.1.2.4 Hasil Perusahaan Daerah

Berdasarkan Pasal 1 ayat (10) Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 ditetapkan bahwa : "Perusahaan daerah adalah badan usaha milik daerah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku". Undang-undang yang mengatur tentang perusahaan daerah adalah undang-undang nomor 5 tahun 1962 tentang perusahaan daerah, dimana dinyatakan bahwa : "perusahaan daerah adalah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan undang-undang yang modal seluruhnya atau sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan undang-undang."

Dari uraian tersebut, pengertian perusahaan daerah mengandung makna bahwa perusahaan daerah dari segi modal pembentukannya, dapat dikuasai seluruhnya oleh pemerintah daerah, dapat juga berupa *joint venture* atau kerjasama dengan pihak lain. Perusahaan daerah diselenggarakan dengan menggunakan prinsip atau azas ekonomi perusahaan dalam rangka memproduksi barang dan jasa guna memenuhi masyarakat. Hasil perusahaan daerah merupakan pendapatan daerah yang diperoleh dari bagian keuntungan/laba bersih perusahaan daerah, maka sifat operasionalnya adalah untuk menambah penghasilan daerah; untuk memberikan jasa dan atau untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum; dan untuk menunjang perekonomian daerah.

2.1.2.5 Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Lain-lain pendapatan daerah yang sah disatu pihak lebih mengarah pada *public service* dan bersifat penyeluruh yaitu tidak mengambil keuntungan melainkan hanya sekedar menutupi resiko biaya administrasi yang dikeluarkan, sedangkan dilain pihak adalah untuk menghimpun dana sebagai salah satu sumber pendapatan daerah sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut M. Ichsan dan Ratih nur Pratiwi (1984), yang termasuk pendapatan lain-lain adalah: "hasil-hasil insidental dari penjualan barang-barang dan jasa, pendapatan transfer yang lain dari pungutan misalnya ganti rugi dan sebagainya"

Sedangkan berdasarkan UU No. 25/1999 dinyatakan bahwa pendapatan lain-lain dapat diartikan sebagai pendapatan yang tidak termasuk dalam jenis-jenis pajak daerah, retribusi daerah ataupun hasil perusahaan daerah, disamping itu pendapatan lain-lain ini bersifat tidak tetap.

Hai-hal yang menyangkut usaha daerah yang syah antara lain:

- a. Usaha daerah (bukan perusahaan daerah) yang dapat dilakukan oleh aparat pemerintah daerah (Dinas daerah) yang dapat dipergunakan oleh masyarakat dengan suatu ganti rugi seperti bibit ternak, bibit tanaman, buah-buahan dan lain-lain.
- b. Usaha daerah sebagai sumber pendapatan yang harus disetorkan pada kas daerah dan diatur dengan peraturan daerah.

2.1.3. Dana Perimbangan

Berdasarkan UU No. 25/1999 pada dasarnya pembentukan daerah adalah dalam rangka pembantu penyelenggaraan pemerintah pusat, terutama dalam penyediaan pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan program-program pembangunan. Pemerintah daerah dipandang sebagai mitra oleh pemerintah pusat dalam penyelenggaraan berbagai tugas pelayanan kepada masyarakat.

Keuangan negara dan keuangan daerah dapat berhubungan dengan erat, saling melengkapi dan saling mendukung dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat yang lebih merata melalui tahap-tahap pembangunan yang telah ditetapkan. Pemerintah pusat dalam memberikan bantuan keuangan kepada pemerintah daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan berbagai pertimbangan.

Pertimbangan tersebut berpijak pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999, yang menyatakan bahwa supaya daerah dapat mengatur rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya; maka kepadanya perlu diberikan sumber-sumber pembiayaan yang cukup. Artinya dana yang diberikan berupa bantuan keuangan oleh pemerintah dimaksudkan agar memperlancar pelaksanaan pembangunan daerah karena besarnya tugas pemerintah daerah dibandingkan dengan kemampuannya untuk memperoleh pendapatnya sendiri. Jadi maksud dan tujuan alokasi dana perimbangan adalah:

1. Memenuhi kebutuhan dana atau keseluruhan biaya pelayanan masyarakat atau program pembangunan yang hanya dapat dilakukan oleh pemerintah daerah manun secara nasional penting.
2. Mendorong perkembangan ekonomi regional agar dapat memberikan sumbangan kepada perkembangan ekonomi nasional serta mengurangi terjadinya kesenjangan ekonomi antar daerah yang satu dengan daerah yang lain.

Berpijak pada pasal 6 undang-undang Nomor 25 tahun 1999, maka dana perimbangan terdiri dari 3 (tiga) jenis komponen dana yang merupakan sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi dimana alokasinya tidak dapat dipisahkan satu yang lainnya; mengingat tujuan masing-masing jenis penerimaan tersebut saling mengisi dan melengkapi yaitu:

- a. Bagian pemerintah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan penerimaan dari sumber daya alam.

- b. Dana alokasi umum
- c. Dana alokasi khusus

2.1.3.1. Bagian Daerah dari penerimaan PBB, BPHTB, dan sumber daya alam

a. Bagian daerah dari penerimaan PBB.

Sesuai dengan karakteristik penerimaan pajak pusat di Indonesia yang kewajiban perpajakannya paling mudah diidentifikasi dengan lokasi geografis tertentu dari suatu daerah adalah Pajak Bumi dan Bangunan, karena obyek PBB melekat pada suatu lokasi/daerah secara menetap. Tidak dapat berpindah atau dipindahkan.

Berdasarkan UU No. 25/1999 dan UU No. 21/2001 maka pembagian penerimaan PBB diatur dengan presentase sebagai berikut :

- a. 10 % merupakan pembagian pemerintah pusat, dan akan dibagikan kepada seluruh kabupaten./kota.
- b. 90 % merupakan Hak Daerah, dengan perincian sebagai berikut:
 - 1. 9 % merupakan biaya pemungutan.
 - 2. 16,2 % merupakan bagian daerah Provinsi.
 - 3. 64,8 % merupakan bagian daerah Kabupaten/kota.

b. *Bagian Pemerintah dari penerimaan BPHTB.*

Berdasarkan pada undang-undang Nomor 21/2001 pembagian hasil penerimaan BPHTB diatur sebagai berikut:

- a. Pemerintah Pusat = 20%
- b. Pemerintah Daerah = 80% dengan perincian sebagai berikut:
 1. Pemerintah Provinsi = 16% dari hasil pungutan.
 2. Pemerintah Kab/kota = 64% dari hasil penerimaan.
- c. *Penerimaan dari sumber daya alam*

Penerimaan negara dari sumber daya alam yang diterimakan kedaerah Provinsi, dan daerah kabupaten dan daerah kota adalah dari sektor pertambangan (umum dan migas), sektor perikanan dan sektor kehutanan.

1) Sektor Kehutanan

Pembagian hasil penerimaan IHH/PSDH dan IHPH adalah :

- a. Bagian Pusat sebesar 20 %
- b. Bagian Daerah sebesar 80% dengan perincian sebagai berikut:
 1. Provinsi sebesar 16 %
 2. Kabupaten/kota sebesar 64%.

2) Sektor Pertambangan

Pola pembagian penerimaan hasil pertambangan diatur sebagai berikut:

Tabel 2.1
Pola pembagian hasil penerimaan hasil pertambangan
UU No. 25 Tahun 1999

No	Jenis penerimaan	Pusat	Σ Daerah	Prop	Kab/Kota			Ket
					Σ	Penghasil	Lain dim prop ybs.	
1	Pertambangan Umum :							Bagian daerah setelah dikurangi komponen pajak
	1. Landrent	20	30	16	64	64	0	
	2. Royalti	20	80	16	64	32	32	
2	Pertambangan Migas :							
	1. Minyak Bumi	85	15	3	12	6	6	
	2. Gas Alam	70	30	6	24	12	12	

Sumber : Undang-undang No. 25 Tahun 1999

3) Sektor Perikanan

Pola pembagian hasil penerimaan dari sektor perikanan adalah:

- a) Bagian pemerintah pusat sebesar 20%
- b) Bagian daerah sebesar 80% yang dibagikan secara merata kepada seluruh kabupaten/kota.

2.1.3.2. Dana alokasi umum

Menurut UU No. 25/1999 dana alokasi umum (*general grant/block grant/uncconditional grant*) yaitu bantuan yang diberikan kepada pemerintah daerah yang tidak disertai dengan ikatan atau syarat tertentu, dalam arti daerah dapat menggunakan atau mengalokasikan kepada penggunaan yang dikehendaki oleh daerah. Dana alokasi umum ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dana alokasi umum untuk daerah Provinsi dan untuk daerah kabupaten/kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari dana alokasi umum.

2.1.3.3. Dana Alokasi Khusus

Dana alokasi khusus (*specific grant/ conditional grant*) yaitu bantuan yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk menyediakan pelayanan atau jasa-jasa public yang sudah ditentukan oleh pemerintah pusat. Tetapi sebenarnya secara teori, bantuan/subsidi didalam bentuk *block grant* lebih memberikan keleluasaan pada daerah untuk menggunakannya sesuai dengan prioritas daerah, sedangkan bantuan dalam bentuk *specific grant* merupakan bentuk bantuan khusus yang diikuti dengan ketentuan dan kontrol yang ketat dari pemerintah pusat. Dana alokasi khusus dapat dialokasikan dari APBN kepada daerah, untuk membiayai kebutuhan khusus, dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN. Kebutuhan khusus adalah kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan dana alokasi umum, dan atau kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.

Kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum adalah kebutuhan yang bersifat khusus yang tidak sama dengan kebutuhan daerah lain, misalnya kebutuhan di kawasan transmigrasi, kebutuhan beberapa jenis investasi/prasarana baru, pembangunan jalan dikawasan terpencil, saluran irigasi primer dan saluran drainase primer, dan kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional termasuk antara lain seperti proyek yang dibiayai donatur dan proyek-proyek kemanusiaan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia didaerah.

2.1.3.4. Pinjaman Daerah

Sumber Pinjaman menurut UU No. 25/1999:

- a. Dalam negeri yaitu dari pemerintah pusat, Lembaga Komersial dan masyarakat melalui obligasi.
- b. Luar negeri yaitu melalui pemerintah pusat dimana pemerintah pusat akan melakukan evaluasi dari berbagai aspek mengenai dapat tidaknya pinjaman tersebut diproses lebih lanjut.

Penggunaan :

- a. Pinjaman jangka panjang adalah untuk membiayai pembangunan prasarana yang merupakan aset daerah, yang dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran pinjaman yang bersangkutan, serta memberikan manfaat bagi pelayanan umum.
- b. Pinjaman jangka pendek hanya dapat dilakukan dalam rangka pengelolaan Kas Daerah.

Pinjaman daerah hanya dapat dilakukan dengan persetujuan DPRD; dan pembayaran pinjaman merupakan salah satu prioritas APBD.

2.1.3.5. Lain-lain penerimaan yang sah.

Berdasarkan UU No. 25/1999 lain-lain penerimaan yang sah bagi daerah seperti dana hibah dan atau dana darurat.

2.1.3.6. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

Menurut Machfud Sidik (1999) Hubungan keuangan negara antar pemerintahan disuatu negara mengandung arti adanya alokasi dana antar berbagai

tingkatan pemerintahan untuk menunjang kegiatan-kegiatan pemerintahan pada bermacam-macam tingkatan tersebut. Dengan demikian hubungan keuangan antar pemerintah baru muncul apabila wilayah negara sangat luas, sehingga untuk efisiensinya harus dibagi antar tingkatan pemerintah.

Di Indonesia ada pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang terdiri dari daerah Provinsi, daerah kabupaten/kota, karena secara umum dikatakan bahwa sebaiknya fungsi pemerintah itu dilaksanakan oleh berbagai tingkat pemerintahan. Suatu sentralisasi pemerintahan dapat dipusatkan pada satu tingkat pemerintahan yaitu pemerintah pusat dan ini akan memadai kalau diterapkan di negara yang wilayahnya kecil seperti Singapura, tetapi kalau negara yang wilayahnya luas maka desentralisasi diperlukan.

Dilihat dari pengertian ini dapat dikatakan bahwa hubungan keuangan meliputi sumber-sumber pembelanjannya, bagaimana cara mendapatkannya dan bagaimana penggunaan dana tersebut. Dan sangat diperhatikan adalah cara penetapan dan pola pembagian dana untuk berbagai pemerintahan baik dipusat maupun didaerah yang meliputi penetapan pola dan sistem subsidi serta penetapan pajak-pajak dengan sistem bagi hasil antar tingkatan pemerintahan di suatu negara.

Pada hakekatnya hubungan yang erat antar aktivitas pemerintahan dengan sumber pembiayaan memberikan indikasi bahwa pengaturan hubungan pusat dan daerah tidak terlepas dari pembagian tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan pembagian tugas tersebut, maka dituntut adanya suatu sistem keuangan yang dapat menjamin kelancaran pemerintahan dan pembangunan daerah.

Hubungan ini perlu diwujudkan, karena kenyataan menunjukkan bahwa selama ini dan sampai saat ini, pemerintah daerah hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat, tanpa memiliki otoritas untuk menentukan kebijakan, padahal pemerintah daerahlah yang lebih mengetahui permasalahan di daerahnya sendiri. Hubungan yang dimaksud adalah bagaimana mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab dan pasti.

2.1.3.7. Otonomi Khusus

Sebagai konsekwensi dari bentuk negara kesatuan, maka kebijakan atau prinsip dasar pemberian kepala daerah dan prinsip dasar pembagian wilayah ditetapkan dalam fasal 18 undang-undang dasar 1945 beserta penjelasannya.

Secara Umum Tjenreng (1994:17) mengemukakan bahwa esensi dari prinsip-prinsip dasar yang digariskan dalam fasal tersebut adalah :

- a. Bahwa wilayah kesatuan Republik Indonesia dibagi atas bagian besar dan kecil, dimana daerah yang paling besar adalah daerah Provinsi.
- b. Bahwa daerah-daerah itu dapat bersifat otonom dan administratif atau otonom penuh.
- c. Di daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan Badan Perwakilan Rakyat.
- d. Bentuk susunan pemerintahan daerah (besar dan kecil) baik yang bersifat otonom maupun yang bersifat administratif, kesemuanya diatur dalam suatu perumusan yang ditetapkan dengan Undang-Undang; dengan memandang dan mengingat dalam permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara. Hal ini

yang juga harus diingat adalah hak-hak asal usul daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Prinsip dasar dalam pembagian wilayah tersebut, telah dijabarkan dalam undang-undang nomor 22 tahun 1999 yang secara tegas hendak mewujudkan jenis dan susunan pemerintah disamping pemerintah pusat, yaitu pemerintah daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa/ Kelurahan.

Sejalan dengan prinsip tersebut, maka ditegaskan bahwa dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang terbesar diseluruh pelosok negara dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan, diarahkan dalam pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pemabangunan daerah dan dilaksanakan bersama -sama dengan azas dekonsentrasi.

Dalam undang-undang nomor 22 tahun 1999, pengertian asas desentralisasi, azas dekonsentrasi dan azas pembantuan dikemukakan dengan jelas, sehingga kesimpangsiuran pengertian dapat dihindari. Ketiga rumusan pengertian tersebut termuat dalam fasal 1 huruf (e) (f) dan (g) yang diungkapkan sebagai berikut :

- a) Desentralisasi adalah proses pembentukan daerah otonom dan atau penyerahan wewenang dari pemerintahan dibidang tertentu oleh pemerintah kepala daerah otonom.

- b) Dekonsentrasi adalah proses pembentukan daerah administrasi dan atau pelimpahan wewenang dari pemerintah kepala Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat didaerah.
- c) Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepala daerah otonom untuk melaksanakan tugas tertentu disertai pembiayaan dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada pemerintah.

Jadi dengan mengacu UU No.22/1999 dan UU No.21/2001 kebijakan otonomi khusus harus dicerminkan beberapa hal sebagai berikut:

1. penyelenggaraan otonomi didasarkan keleluasaan dalam mengambil keputusan dalam batas-batas kewenangan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.
2. Penyelenggaraan otonomi harus dapat menumbuhkan kreatifitas dan o-aktivitas masyarakat, meningkatkan pemberdayaan masyarakat dan mengembangkan demokrasi.
3. Kebijakan nasional strategis tetap menjadi kewenangan pemerintah, sedangkan pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melalui azas dekonsentasi.

Berikut ini adalah uraian UU No.21/2001 tentang otonomi khusus BAB IV pasal 33 sampai pasal 37 tentang keuangan.

Pasal 33

- (1) Penyelenggaraan tugas Pemerintah Provinsi, DPRD, dan MPR dibiayai atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

- (2) Penyelenggaraan tugas Pemerintah di Provinsi Papua dibiayai atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Pasal 34

- (1) Sumber – sumber penerimaan Provinsi, Kabupaten/Kota meliputi:
- a. pendapatan asli Provinsi, Kabupaten/Kota;
 1. dana perimbangan;
 2. penerimaan Provinsi dalam rangka Otonomi Khusus;
 3. pinjaman Daerah; dan
 4. lain – lain penerimaan yang sah
- (2) Sumber pendapatan asli Provinsi Papua, Kabupaten /Kota, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas:
- a. pajak Daerah;
 - b. retribusi Daerah;
 - c. hasil perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah lainnya yang dipisahkan; dan
 - d. lain – lain pendapatan Daerah yang sah.
- (3) Dana Perimbangan bagian Provinsi Papua, Kabupaten/Kota dalam rangka Otonomi Khusus dengan perincian sebagai berikut:
- a. Bagi hasil pajak:
 - (1) Pajak Bumi dan Bangunan sebesar 90% (sembilan puluh persen);
 - (2) Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan sebesar 80% (delapan puluh persen); dan

- (3) Pajak Penghasilan Orang Pribadi sebesar 20% (dua puluh persen)
 - b. Bagi hasil sumber daya alam:
 - (1) Kehutanan sebesar 80% (delapan puluh persen);
 - (2) Perikanan sebesar 80% (delapan puluh persen);
 - (3) Pertambangan umum sebesar 80% (delapan puluh persen);
 - (4) Pertambangan minyak bumi sebesar 70% (tujuh puluh persen); dan
 - (5) Pertambangan gas alam sebesar 70% (tujuh puluh persen)
 - c. Dana Alokasi Umum yang ditetapkan sesuai dengan peraturan Perundang – undangan;
 - d. Dana Alokasi Khusus yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang – undangan dengan memberikan prioritas kepada Provinsi Papua;
 - e. Penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan ; dan
 - f. Dana tambahan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan Provinsi pada setiap tahun anggaran, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.
- (4) Penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4) dan angka 5) berlaku selama 25 (dua puluh lima) tahun.

- (5) Mulai tahun ke-26 (dua puluh enam), penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menjadi 50% (lima puluh persen) untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 50% (lima puluh persen) untuk pertambangan gas alam;
- (6) Penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf e berlaku selama 20 (dua puluh) tahun.
- (7) Pembagian lebih lanjut penerimaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4) dan angka 5), dan huruf e antara Provinsi Papua, Kabupaten, Kota atau nama lain diatur secara adil dan berimbang dengan Perdatus, dengan memberikan perhatian khusus pada daerah – daerah yang tertinggal.

Pasal 35

- (1) Provinsi Papua dapat menerima bantuan luar negeri setelah memberitahukannya kepada Pemerintah.
- (2) Provinsi Papua dapat melakukan pinjaman dari sumber dalam negeri dan/atau luar negeri untuk membiayai sebagian anggarannya.
- (3) Pinjaman dari sumber dalam negeri untuk Provinsi Papua harus mendapat persetujuan DPRD.
- (4) Pinjaman dari sumber luar negeri untuk Provinsi Papua harus mendapat pertimbangan dan persetujuan DPRD dan Pemerintah dengan berpedoman pada peraturan perundang – undangan.

- (5) Total komulatif pinjaman yang dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) besarnya tidak melebihi persentase tertentu dari jumlah penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan peraturan perundang –undangan.
- (6) Ketentuan mengenai pelaksanaan bantuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal ini diatur dengan Perdasi.

Pasal 36

- (1) Perubahan dan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Provinsi Papua ditetapkan dengan Perdasi.
- (2) Sekurang –kurangnya 30% (tiga puluh persen) penerimaan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 34 ayat (3) huruf b angka 4) dan angka 5) dialokasikan untuk biaya pendidikan, dan sekurang –kurangnya 15% (lima belas persen) untuk kesehatan dan perbaikan gizi.
- (3) Tata cara penyusunan dan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Provinsi, perubahan dan perhitungannya serta pertanggungjawaban dan pengawasannya diatur dengan Perdasi.

Pasal 37

Data dan Informasi mengenai penerimaan pajak dan penerimaan negara bukan pajak yang berasal dari Provinsi Papua disampaikan kepada Pemerintah Provinsi dan DPRD setiap tahun anggaran

2.2. Hasil Penelitian Terdahulu

Untuk mendapatkan rujukan penelitian ini, hasil penelitian kiranya relevan untuk dikemukakan. Ikhtisar dari hasil penelitian ini akan diuraikan pada bagian berikut ini.

Imai (1992 : 430-449) mengkaji relasi antara keuangan pemerintah pusat dan pemerintah lokal di Argentina, dengan pertama-tama memberi penjelasan singkat mengenai sistem administrasi perpajakan di Argentina, kemudian menguji sistem fiskal yang terfokus pada komposisi pengeluaran, penerimaan dan defisit pemerintah pusat dan lokal. Selanjutnya dianalisis sistem transfer penerimaan yang mengalihkan dana dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal berdasarkan Undang-Undang Pembagian Pendapatan Tahun 1987 (*Revenue Sharing Law of 1987*) yang kemudian diperbaharui menjadi Undang-Undang Pembagian Pendapatan Tahun 1988 dan 1989.

Berdasarkan tujuan penelitian tersebut, tampak bahwa obyek penelitian ini relatif luas. Tekanannya pada bagaimana mengatasi defisit pemerintah pusat. Penekanan ini didasarkan pada kenyataan bahwa di Argentina, peranan pemerintah pusat dibidang keuangan sangatlah besar. Dengan menggunakan pola defisit anggaran, pemerintah pusat berupaya melakukan kontrol terhadap pemerintah lokal melalui pemberian subsidi dan bantuan. Selama lebih kurang 20 tahun pola ini diterapkan, ternyata telah menjebak perekonomian Argentina pada masalah hutang luar negeri yang sangat besar dan akibat lain dari pola defisit anggaran tersebut telah mengakibatkan pemburukan pelayanan publik.

Dengan latar belakang semacam ini, timbul pemikiran untuk melakukan *decentralization of public finance* melalui *reforming the system for transfer revenues from the central government to the local government*. Hasilnya berupa diberlakukannya UU Pembagian Pendapatan Tahun 1987 yang kemudian diperbaharui pada Tahun 1988 dan 1989. Sebelum tahun 1987, sistem transfer pendapatan dari pemerintah pusat dan pemerintah lokal sangat tidak terorganisasi dan tidak jelas. Dengan diberlakukannya UU Pembagian Pendapatan Tahun 1987 yang kemudian diperbaharui pada tahun 1988 dan 1989, tampak perubahan yang cukup signifikan.

Dengan membagi 22 Provinsi di Argentina ke dalam tiga klasifikasi (*advanced, low density and intermediate*), kemudian dihitung seberapa besar dampaknya terhadap *revenue sharing* pada masing-masing Provinsi menurut klasifikasinya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dengan UU Pembagian pendapatan yang baru (1987, 1988 dan 1989), Provinsi yang masuk klasifikasi *low density* menunjukkan peningkatan *revenue sharing* sebesar 1,69; kelompok *intermediate* sebesar 1,25 dan kelompok *advanced* sebesar 0,76. Dengan kenalkan *revenue sharing* yang lebih menguntungkan Provinsi-Provinsi pada kelompok *low density* dan *intermediate* tersebut telah berdampak pada meningkatnya penerimaan pemerintahan lokal dan dengan demikian *discretionary grants* yang digunakan pemerintah pusat melalui pola defisit anggaran untuk pemerintah lokal dapat berkurang secara signifikan. Ditarik kesimpulan umum bahwa pada kasus Argentina, *decentralization public finance* melalui perubahan sistem transfer penerimaan dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal telah berperan dalam

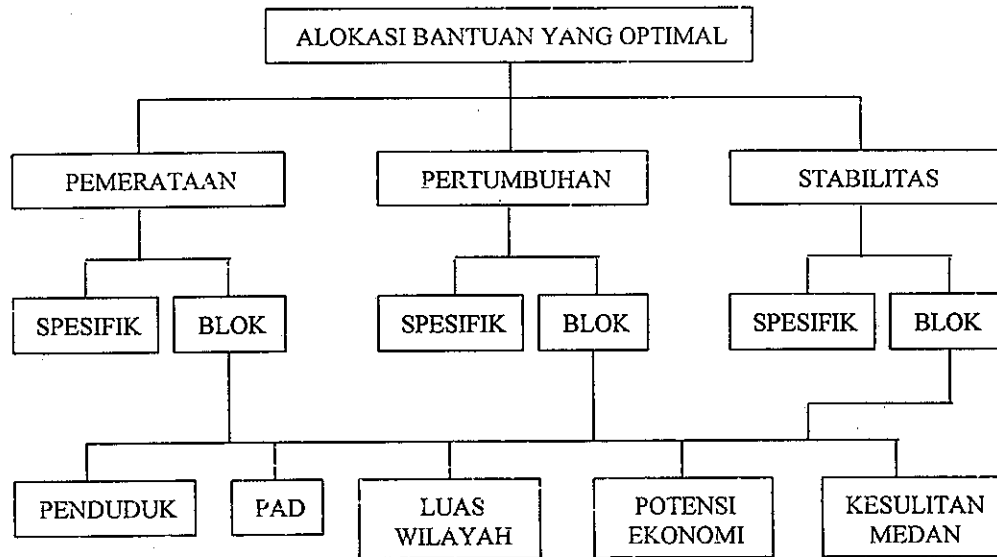
memperkuat posisi keuangan pemerintah lokal dan mengurangi defisit anggaran pemerintah pusat secara berarti. Di Indonesia, dengan diberlakukannya UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, pada dasarnya dapat dipandang juga sebagai suatu bentuk reformasi sistem transfer pendapatan dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal. Jika di Argentina, reformasi sistem transfer tersebut berhasil memperkuat posisi keuangan pemerintah lokal, maka sampai seberapa jauh hal ini terjadi juga di Indonesia?

Untuk kasus Indonesia, paling tidak terdapat beberapa kajian yang memfokuskan pada masalah transfer pendapatan pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dua penelitian yang dimaksud dilaksanakan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Ekonomi-Fakultas Ekonomi UGM (PPPE-FE-UGM) (1995) dan CIDES – Jakarta (1998).

CIDES (1998) mengajukan konsep perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka NKRI, yang antara lain mengkaji tentang model dan formula pemberian block grant bagi daerah. Dalam kajiannya, Tim CIDES mengusulkan bahwa pemberian bantuan (Grant) perlu menggunakan enam variabel ini yaitu : jumlah penduduk, luas wilayah Provinsi, sumber daya alam, ratio pendapatan dan pengeluaran daerah (PAD/APBD), dan proporsi tingkat kemiskinan dan proporsi yang dibagi merata.

Penelitian PPPE-FE-UGM (1995:1-74), antara lain mengkaji mekanisme alokasi dana pembangunan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Alokasi dana pembangunan yang dimaksud terdiri dari *block grant* dan *specific grant*. Alat

ini, disusun hierarki pola alokasi bantuan yang optimal sebagai berikut (PPPE-Fe-UGM, 1995:52).



Gambar 2.3. Bagan Hierarki Alokasi Bantuan yang Optimal

Gambar bagan diatas menunjukkan bahwa alokasi bantuan dana pembangunan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang optimal didasarkan pada tiga tujuan, yaitu pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas. Untuk masing-masing tujuan, dana pembangunan yang dapat dialokasi pemerintah pusat berupa bantuan spesifik (*specific grant*) dan bantuan umum (*block grant*). Khusus mengenai *block grant*, dasar penentuannya adalah jumlah penduduk, PAD, luas wilayah, potensi ekonomi dan kesulitan medan.

Gasper Liaw (2000) melakukan penelitian mengenai identifikasi kekuatan dan kelemahan keuangan daerah menuju penyelenggaraan otonomi daerah di daerah Kabupaten Jaya Wijaya. Adapun variabel yang digunakan : derajat desentralisasi keuangan daerah, tingkat perkembangan ekonomi daerah, dan dana perimbangan dengan obyeknya Kabupaten Jaya Wijaya tahun 1994 - 1998. Model yang digunakan SWOT

Penelitian yang dilakukan oleh Yance Ambaho (2001) menganalisis faktor - faktor yang mempengaruhi pengeluaran pemerintah daerah Kabupaten Sorong. Adapun variabel yang digunakan jumlah penduduk, PMA, PMDN, PDRB, dan panjang jalan. Model yang digunakan adalah PAM(Partial Adjustmen Model) dengan Kabupaten Sorong sebagai obyeknya.

Razaki Persada (2000) melakukan kajian terhadap prospek keuangan daerah Provinsi Riau dengan berlakunya perimbangan keuangan pusat dan daerah, terhadap ketahanan Nasional. Adapun variabel yang digunakan adalah jumlah penduduk, jumlah golongan masyarakat miskin, panjang jalan, luas wilayah, PDRB, SDA, penduduk bekerja dan potensi industri.

Untuk lebih jelasnya ringkasan penelitian terdahulu dapat diperhatikan pada Tabel 2.1

Tabel 2.2
Ringkasan Penelitian Terdahulu

NO.	PENELITI / TAHUN	TOPIK	VARIABEL YANG DIGUNAKAN	HASIL
1.	KEIKO IMAI (1992)	Kajian relasi antara keuangan pemerintah pusat dan pemerintah lokal di Argentina	Sistem fiskal yang terfokus pada komposisi pengeluaran, penerimaan dan defisit pemerintah pusat dan lokal	Desentralisasi publik finance melalui perubahan sistem transfer penerimaan dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal telah berperan dalam memperkuat posisi keuangan lokal dan mengurangi defisit anggaran pemerintah pusat secara berarti
2.	CIDES (1998)	konsep perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka NKRI yang mengkaji tentang model dan formula pemberian block grant bagi daerah	jumlah penduduk, luas wilayah Provinsi, sumber daya alam, ratio pendapatan dan pengeluaran daerah (PAD/APBD), dan proporsi tingkat kemiskinan dan proporsi yang dibagi merata	Dengan konsep perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka NKRI bahwa pemberian bantuan (Grant) perlu memperhatikan jumlah penduduk, luas wilayah, SDA, ratio pendapatan dan pengeluaran daerah, proporsi tingkat kemiskinan dan proporsi dibagi merata.
3.	PPPE-FE UGM (1995)	mengkaji mekanisme alokasi dana pembangunan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah	Alokasi dana pembangunan yang terdiri dari <i>block grant</i> dan <i>specific grant</i> dengan menggunakan <i>Analytical Hierarchy Process (AHP)</i> .	Mekanisme alokasi bantuan dana pembangunan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang optimal didasarkan pada pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas
4.	Gasper Liaw (2000)	Identifikasi kekuatan dan kelemahan keuangan daerah menuju penyelenggaraan otonomi daerah di daerah Kabupaten Jaya Wijaya.	Derajat desentralisasi keuangan daerah, tingkat perkembangan ekonomi daerah, dan dana perimbangan	Kondisi keuangan daerah Kabupaten Jaya Wijaya dalam menuju penyelenggaraan otonomi daerah belum cukup (lemah)
5.	Yance Ambaho (2001)	faktor - faktor yang mempengaruhi pengeluaran pemerintah daerah Kabupaten Sorong.	jumlah penduduk, PMA, PMDN, PDRB, dan panjang jalan	Pengeluaran pemerintah daerah Kabupaten Sorong lebih dipengaruhi oleh PMA dan PDRB, sedangkan PMDN dan panjang jalan tidak berpengaruh (pengaruhnya negatif)
6.	Razaki Persada (2000)	kajian terhadap prospek keuangan daerah Provinsi Riau dengan berlakunya perimbangan keuangan pusat dan daerah, terhadap ketahanan Nasional	Jumlah penduduk, jumlah golongan masyarakat miskin, panjang jalan, luas wilayah, PDRB, SDA, penduduk bekerja dan potensi industri.	Prospek keuangan daerah Propinsi Riau dengan berlakunya perimbangan keuangan pusat dan daerah terhadap Ketahanan Nasional masih rendah, dan perlu adanya perhatian khusus terhadap kondisi Propinsi Riau supaya Ketahanan Nasional tetap terjaga

Sumber : dikembangkan untuk penelitian ini.

2.3. Kerangka Pemikiran Teoritis

Keuangan negara dan keuangan daerah memiliki hubungan yang erat, saling melengkapi dan saling mendukung dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat yang lebih merata melalui tahap-tahap pembangunan yang telah ditetapkan. Dana yang digunakan untuk pembangunan daerah berasal dari pemerintah pusat, pemerintah daerah dan swadaya masyarakat.

Pemerintah pusat dalam memberikan bantuan keuangan kepada pemerintah daerah Provinsi dan kabupaten/kota dengan berbagai pertimbangan-pertimbangan tersebut berpijak pada ketentuan dalam UU No. 22/1999, UU No. 25/1999 dan UU No.21/2001, yang menyatakan bahwa supaya daerah dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya, maka kepadanya perlu diberikan sumber-sumber pembiayaan yang cukup, artinya dana yang diberikan berupa bantuan keuangan dimaksudkan agar memperlancar pelaksanaan pembangunan daerah karena besarnya tugas pemerintah daerah dibandingkan dengan kemampuannya untuk memperoleh pendapatan sendiri.

2.3.1 Hubungan Jumlah Penduduk dengan Kebutuhan Dana

Jumlah penduduk yang meningkat mempunyai pengaruh dalam besarnya kebutuhan dana. Jika jumlah penduduk meningkat maka kebutuhan dana akan meningkat. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Yance Ambaho (1998) meningkatnya jumlah penduduk mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap kebutuhan dana (pengeluaran).

2.3.2 Hubungan Banyak Sekolah dengan Kebutuhan Dana

Sekolah atau pendidikan merupakan salah satu pilar tujuan pembangunan Provinsi Papua. Pada umumnya untuk memaksimalkan kualitas penduduk Provinsi Papua, perlu adanya tempat pendidikan (belajar) yaitu sekolah. Banyaknya sekolah akan menentukan tujuan pembangunan dan berpengaruh terhadap kebutuhan dana. Dengan demikian, jika banyaknya sekolah meningkat maka akan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kebutuhan dana.

2.3.3 Hubungan Panjang Jalan dengan Kebutuhan Dana

Jalan merupakan infrastruktur yang akan mendukung laju pembangunan di Provinsi Papua. Jika panjang jalan meningkat maka kebutuhan dana akan meningkat. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Yance Ambaho (1998) meningkatnya panjang jalan mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap kebutuhan dana.

2.3.4 Hubungan Jumlah Penduduk Miskin Terhadap Kebutuhan Dana

Peningkatan kesejahteraan masyarakat merupakan pembangunan fisik riil yang dikehendaki oleh masyarakat Papua. Kesejahteraan masyarakat dapat dilihat dari jumlah penduduk miskin, dan hal ini berarti jika jumlah penduduk miskin meningkat berarti kesejahteraan masyarakat menurun dan hal ini akan berpengaruh terhadap kebutuhan dana. Jika jumlah penduduk miskin meningkat maka kebutuhan dana akan meningkat, jadi jumlah penduduk miskin mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap kebutuhan dana.

2.3.5 Hubungan Pendapatan Asli Daerah dengan Kebutuhan Dana Terhadap Keuangan Daerah

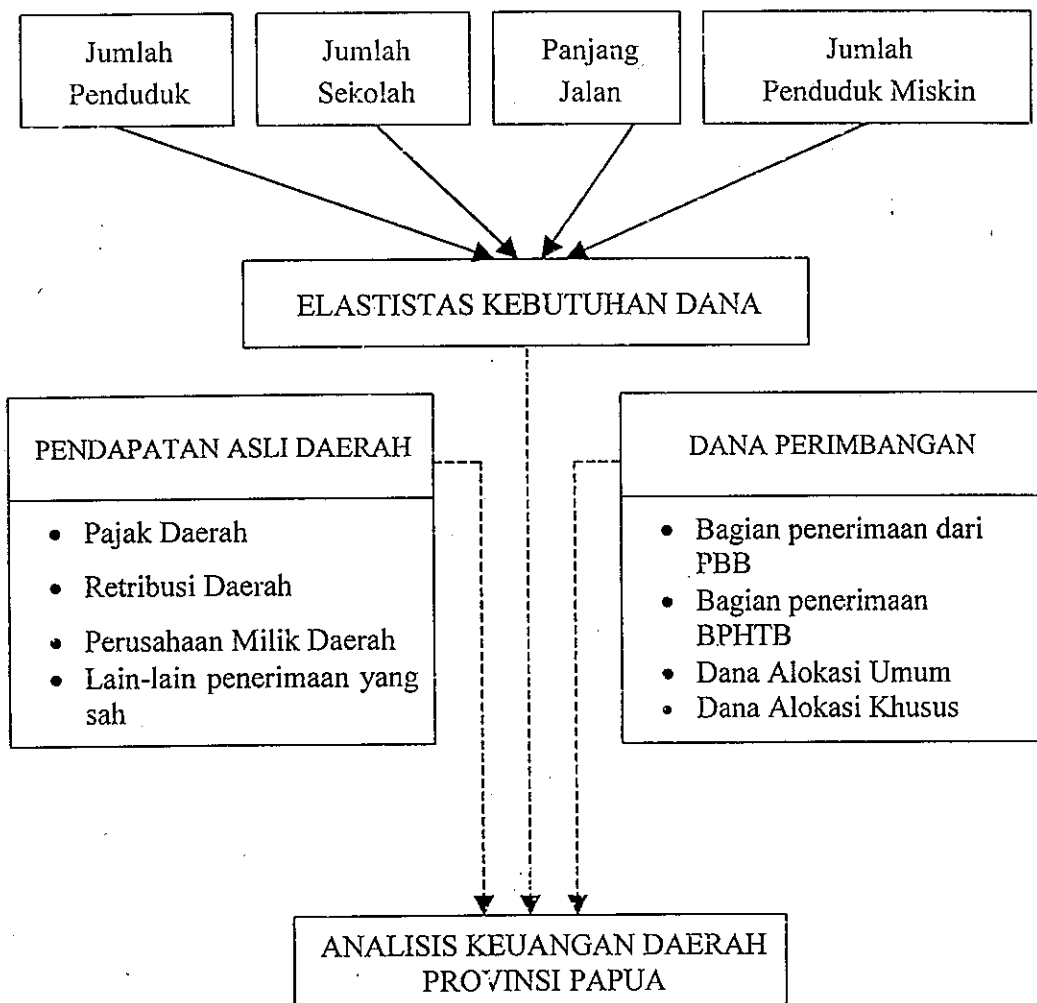
Pendapatan Asli Daerah adalah kumpulan dari semua sumber penerimaan daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah yang ditetapkan berdasarkan undang – undang perimbangan keuangan.

Pendapatan Asli Daerah digunakan untuk membiayai kebutuhan dana Provinsi Papua. Jika PAD rendah dan kebutuhan dana tinggi maka akan terdapat gap, dan hal ini berarti bahwa kondisi keuangan daerah masih rendah karena PAD yang ada, tidak dapat mencukupi kebutuhan dana.

2.3.6 Hubungan Dana Perimbangan dengan Kebutuhan dana Terhadap Keuangan Daerah

Dana perimbangan merupakan dana yang diberikan berupa bantuan keuangan dari pemerintah pusat agar memperlancar pelaksanaan pembangunan daerah, karena besarnya anggaran pemerintah daerah dibandingkan dengan kemampuannya untuk memperoleh pendapatannya sendiri.

Dana perimbangan mempunyai tujuan untuk memenuhi kebutuhan dana atau keseluruhan biaya pelayanan masyarakat atau program pembangunan yang hanya dapat dilakukan oleh pemerintah daerah namun secara nasional penting. Jika dana perimbangan yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan dana tidak sebesar pajak bagi hasil yang ditarik pusat, maka ini akan mempengaruhi kondisi keuangan daerah. Jadi apabila dana perimbangan untuk memenuhi kebutuhan dana rendah, maka kondisi keuangan daerah dengan berlakunya otonomi khusus akan rendah. Untuk lebih jelasnya perhatikan Gambar 2.4 berikut.



Sumber : dikembangkan untuk penelitian ini.

Gambar 2.4. Kerangka Pemikiran Teoritis

2.4. Hipotesis

Hipotesis penelitian ini adalah “*kondisi keuangan daerah Provinsi Papua dengan berlakunya otonomi khusus (UU No. 21/2001) rendah*”.

2.5. Definisi Operasional Variabel

Definisi operasional variabel yang digunakan pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kebutuhan dana daerah, merupakan keseluruhan biaya pelayanan masyarakat atau program pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah Papua pada daerah yang secara nasional penting setelah diberlakukannya UU. No.21/2001. Kebutuhan dana di pengaruhi variabel jumlah penduduk, banyak sekolah, panjang jalan, dan jumlah penduduk miskin. Mengacu pada BPS:
 - a. Jumlah Penduduk adalah total penduduk yang tinggal di provinsi baik laki - laki maupun perempuan.
 - b. Banyak Sekolah adalah total jumlah sekolah yang ada di Provinsi Papua baik SD, SLTP, SMU maupun SMK.
 - c. Panjang Jalan adalah total panjang jalan yang ada di Provinsi Papua.
 - d. Jumlah Penduduk Miskin adalah total penduduk miskin yang ada di Provinsi Papua berdasarkan SUPAS 1995.
2. Pendapatan Asli Daerah, merupakan pendapatan atau penerimaan yang bersumber dari potensi daerah itu sendiri, dalam rangka penyelenggaraan otonomi secara nyata dan bertanggung jawab berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Dana Perimbangan, merupakan sumber penerimaan daerah yang bersumber dari APBN dan dialokasikan untuk mendukung pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah

dengan prioritas pengalokasiannya untuk peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis dan Sumber Data

Daerah yang dijadikan sebagai obyek lokasi penelitian adalah Provinsi Papua. Penelitian ini bersifat studi kasus, sedangkan data yang digunakan seluruhnya adalah data sekunder dari tahun 1985 sampai dengan tahun 2000, sehingga merupakan data runtun waktu (time series). Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari :

1. Data jumlah penduduk Provinsi Papua, sumbernya dari Papua dalam angka dari tahun 1985 sampai dengan tahun 2000
2. Data banyak sekolah Provinsi Papua, sumbernya dari Papua dalam angka dari tahun 1985 sampai dengan 2000.
3. Data panjang jalan Provinsi Papua, sumber dari Dinas Praswil dari tahun 1985 sampai dengan tahun 2000
4. Data jumlah penduduk miskin Provinsi Papua, sumber berdasarkan SUPAS 1995.
5. Data penerimaan PAD Provinsi Papua, sumber dari biro keuangan dan anggaran Pemerintah Daerah Provinsi Papua dari tahun 1992 - 2002
6. Data bagi hasil untuk Provinsi Papua, sumber dari badan analisa keuangan dan moneter Departemen Keuangan RI, dari tahun 1992 - 2002.

3.2 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dilakukan adalah studi pustaka yaitu dengan menggunakan literatur yang berkaitan dengan obyek penelitian yang berupa dokumen maupun arsip yang didapatkan dari kantor statistik Provinsi Papua dan Pusat Jakarta, BAPPEDA Provinsi Papua, Dinas Praswil Provinsi Papua, Biro keuangan dan anggaran Pemda Provinsi Papua dan Badan Analisa Keuangan

3.3 Teknik Analisis

3.3.1 Menganalisis kebutuhan dana Provinsi Papua adalah sebagai berikut :

Analisis Regresi Berganda

Kebutuhan dana merupakan fungsi dari jumlah penduduk, banyak sekolah menurut jenisnya, keadaan geografi (panjang jalan) dan jumlah penduduk miskin. Dengan demikian persamaan fungsional kebutuhan dana Provinsi Papua yakni (Yance Ambaho, 1999):

$$G = f(JP, BS, PJ, JPM) \quad \dots\dots\dots (3.1)$$

Dalam model ini G (kebutuhan daerah) merupakan variabel dependen, sedangkan JP (jumlah penduduk), BS (banyak sekolah menurut jenisnya), PJ (panjang jalan) dan (JPM) jumlah penduduk miskin adalah variabel independen. Hal ini menunjukkan bahwa besarnya kebutuhan dana (G) dalam setiap tahun anggaran ditentukan

variabel jumlah penduduk, banyak sekolah menurut jenisnya, panjang jalan dan jumlah penduduk miskin.

Untuk penaksiran statistik dalam upaya mengetahui elastisitas faktor-faktor yang mempengaruhi kebutuhan dana, maka model ini selanjutnya menjadi bentuk logaritma natural sehingga dapat diukur nilai elastisitas dari masing-masing variabel tersebut, yaitu sebagai berikut :

$$\begin{aligned} \text{Ln}G_t^* &= \beta_0 + \beta_1 \text{Ln}JP_t + \beta_2 \text{Ln}BS_t + \beta_3 \text{Ln}PJ_t + \beta_4 \text{Ln}JPM_t \\ &+ \mu_i \end{aligned} \quad \dots\dots\dots (3.2)$$

Dimana t adalah waktu pada tahun t dan $\text{Ln} G_t$ adalah kebutuhan dana Provinsi Papua yang diinginkan dalam jangka panjang.

Karena kebutuhan dana yang dibutuhkan tidak bisa diamati secara langsung, maka perlu disusun hipotesis penyesuaian parsial dalam bentuk log natural sebagai berikut :

$$\text{Ln}G_t - \text{Ln}G_{t-1} = \delta (\text{Ln}G_t^* - \text{Ln}G_{t-1}) \quad \dots\dots\dots (3.3)$$

Dengan mensubstitusikan $\text{Ln}G_t^*$ pada persamaan 3.2 ke dalam persamaan 3.3 dan menyusunnya kembali, maka diperoleh model penyesuaian parsial (Parsial Adjustment Model / PAM) sebagai berikut :

$$\begin{aligned} \text{Ln}G_t &= \delta \text{Ln}\beta_0 + \delta\beta_1 \text{Ln}JP_t + \delta\beta_2 \text{Ln}BS_t + \delta\beta_3 \text{Ln}PJ_t + \delta\beta_4 \text{Ln}JPM_t + \\ &(1-\delta) \text{Ln} G_{t-1} + \delta\mu_i \end{aligned} \quad \dots\dots\dots (3.4)$$

atau

$$\begin{aligned} \text{Ln}G_t &= \text{Ln}\beta_0 + \beta_1 \text{Ln}JP_t + \beta_2 \text{Ln}BS_t + \beta_3 \text{Ln}PJ_t + \beta_4 \text{Ln}JPM_t + \\ &\beta_5 \text{Ln} G_{t-1} + \mu_i \end{aligned} \quad \dots\dots\dots (3.5)$$

Keterangan :

$\beta_0, \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$ adalah elastisitas jangka pendek

$\beta_i(1-\delta)$ adalah elastisitas jangka panjang

Ln : logaritma natural

LnG_t : kebutuhan dana Provinsi Papua pada tahun t

LnJP_t : jumlah penduduk Provinsi Papua pada tahun t

LnBS_t : banyak sekolah menurut jenisnya Provinsi Papua pada tahun t

LnPJ_t : panjang jalan Provinsi Papua pada tahun t

LnJPM_t : jumlah penduduk miskin Provinsi Papua pada tahun t

LnG_{t-1} : kelambanan variabel terikat (time lag 1 tahun)

μ_i : residual yang diasumsikan mendekati nol

Model analisis dalam penelitian ini secara teoritis akan menghasilkan nilai parameter penduga yang sah dipenuhi asumsi klasik regresi (uji ekonometri) yang meliputi multikolinearitas, heteroskedastisitas dan autokorelasi. Untuk itu, maka disini akan dilakukan uji asumsi klasik (Imam Ghozali, 2001 : 56-70).

Uji Asumsi Klasik

1. Uji Multikolinearitas

Uji ini bertujuan untuk mendeteksi apakah terdapat korelasi berganda antar variabel independen. Variabel kolinear mengakibatkan pengaruh pada variabel dependen menjadi sangat mirip dan sangat sulit dipisahkan pengaruh dari individual masing-masing.

Pengujian multikolinearitas dilakukan dengan melakukan regresi tambahan (*auxiliary regression*), yaitu dengan melakukan regresi antara variabel bebas yang satu dengan yang lainnya. Dari hasil regresi antara variabel bebas yang satu dengan yang lain kemudian dicari nilai R^2 nya dibandingkan dengan nilai R^2 dari regresi utama. Apabila nilai R^2 dari regresi tambahan lebih besar dari nilai regresi utama maka dapat dipastikan bahwa terdapat gejala multikolinearitas (Gujarati, 1995).

2. Uji Heterokedastisitas

Uji ini bertujuan menguji apakah dalam model regresi terjadi ketidaksamaan *variance* dari residual suatu pengamatan ke pengamatan yang lain. Pengujian ada tidaknya gejala heteroskedastisitas memakai uji park (Gujarati, 1995), dengan langkah sebagai berikut :

- a. Melakukan regresi terhadap model persamaan yang diajukan sehingga diperoleh nilai residual sebagai variabel baru.

- b. Hasil residual yang didapatkan kemudian dikuadratkan dan diubah menjadi bentuk ln linier. Setelah itu semua variabel bebas yang diajukan diubah menjadi bentuk log natural. Melakukan regresi dari semua variabel hasil transformasi dari variabel asli.
- c. Melakukan identifikasi terhadap nilai t dengan kriteria sebagai berikut :
 - Jika $t_{hitung} < t_{tabel}$ maka asumsi homokedastisitas diterima
 - Jika $t_{hitung} > t_{tabel}$ maka asumsi homokedastisitas ditolak.

3. Uji Autokorelasi

Autokorelasi adalah korelasi antara anggota serangkaian observasi yang diurutkan menurut waktu atau ruang. Untuk mendeteksi autokorelasi dilakukan dengan uji Durbin Watson (DW), namun uji DW ini hanya digunakan untuk autokorelasi tingkat 1 (*first order autocorrelation*) dan mensyaratkan adanya intersep dalam model regresi dan tidak adanya variabel lag diantara variabel penjelas. Jadi statistik d dari Durbin Watson tidak bisa digunakan untuk mendeteksi serial korelasi dalam model autoregressif. Untuk itu Durbin menyarankan dilakukan uji autokorelasi dengan menggunakan statistik h (Gujarati, 1995).

Statistik h mengikuti distribusi normal yang distandardisasikan, yaitu distribusi normal dengan rata-rata nol dan varian satu. Dari distribusi normal dengan derajat kepercayaan 5% diketahui bahwa :

$$\Pr(-1,96 \leq h \leq 1,96) = 0,95$$

Jadi untuk memutuskan ada tidaknya autokorelasi adalah sebagai berikut (Gujarati, 1995):

- Jika $h > 1,96$ tolak hipotesis nol yang menyatakan tidak ada autokorelasi positif, dan
- Jika $h < -1,96$ tolak hipotesis nol yang menyatakan tidak ada autokorelasi negatif, tetapi
- Jika h terletak antara $-1,96$ dan $1,96$ hipotesis nol yang menyatakan tidak ada autokorelasi (positif atau negatif) tidak boleh ditolak.

Analisis Koefisien Determinasi R^2 (R Square)

Nilai R Square untuk menjelaskan variasi variabel dependen yang dapat dijelaskan oleh model. Pada intinya koefisien determinasi mengukur seberapa jauh kemampuan model dalam menerangkan variasi variabel dependen. Nilainya antara nol dan satu. Nilai R^2 yang kecil berarti kemampuan variabel-variabel independen dalam menjelaskan variasi variabel dependen sangat terbatas. Secara umum koefisien determinasi untuk data silang (*cross section*) relatif rendah karena adanya variasi yang besar antara masing-masing pengamatan, sedangkan untuk data runtun waktu (*time series*) biasanya memiliki koefisien determinasi yang tinggi (Ghozali, 2001, hal. 47).

3.3.2 Menganalisis pendapatan asli daerah metode yang dilakukan adalah dengan analisis matematika, dimana pertumbuhan realisasi PAD pada tahun berjalan dapat dihitung dengan cara berikut (rumus 3.6):

$$\frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD tahun } t - \text{Realisasi Penerimaan PAD tahun } t - 1}{\text{Realisasi Penerimaan PAD tahun } t} \times 100\%$$

Sedangkan untuk menghitung persentase kenaikan dari tahun ke tahun dapat dihitung dengan cara berikut (rumus 3.7):

$$\frac{\text{Penerimaan tahun berjalan} - \text{Penerimaan tahun sebelumnya}}{\text{Penerimaan tahun sebelumnya}} \times 100\%$$

3.3.3 Menganalisis besarnya dana perimbangan bagi Propinsi Papua dengan diterapkannya UU No. 21/2001; Metode yang dilakukan adalah dengan Analisis matematika sama dengan rumus 3.7. Sedangkan untuk menentukan besarnya dana perimbangan yang seharusnya diterima Provinsi Papua dengan diberlakukannya UU No. 21/2001 pertimbangannya adalah sebagai berikut.

a. Bagi Hasil Pajak

- 1) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sebesar 90%

Penerimaan yang dihitung adalah berdasarkan UU No. 12/1994, UU No. 12/1985 dan PP 17/1985.

- 2) Perolehan atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebesar 80%.

BPHTB dihitung dan dipungut berdasarkan UU No. 21/1997 dan PP No. 33/1997.

b. Bagi hasil sumber daya alam

- 1) Kehutanan sebesar 80%
- 2) Perikanan sebesar 80%
- 3) Pertambangan umum sebesar 80%
- 4) Pertambangan minyak bumi sebesar 70%
- 5) Pertambangan gas alam sebesar 70%

Dihitung berdasarkan ketentuan dalam UU No. 25/1999

c. Dana alokasi umum

Dana alokasi umum yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No. 25/1999

d. Dana alokasi khusus

Dana alokasi khusus yang diterapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan memberikan prioritas kepada propinsi Papua dihitung berdasarkan UU No. 25/1999.

e. Penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus yang besarnya 2% dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan.

f. Dana Tambahan dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus yang besarnya ditetapkan antara pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan Propinsi pada setiap tahun anggaran, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.

BAB IV

GAMBARAN UMUM PROVINSI PAPUA

4.1. Letak dan Luas wilayah

Provinsi Papua terletak pada posisi $0^{\circ} 19'$ - $10^{\circ} 45'$ Lintang Selatan dan $130^{\circ} 45'$ - $141^{\circ} 48'$ Bujur Timur, menempati setengah bagian barat dari New Guinea yang merupakan pulau terbesar kedua setelah Greenland.

Dan berbatasan dengan :

- Sebelah Utara = Laut Halmahera dan Samudera Pasific
- Sebelah Selatan = Laut Arafura dan Benua Australia
- Sebelah Timur = Negara Papua New Guinea dan
- Sebelah Barat = Laut Seram, Laut Banda dan Provinsi Maluku

Provinsi Papua secara fisik, merupakan Provinsi terluas di Indonesia, dengan luas daratan 21,9 persen dari total tanah seluruh Indonesia yaitu 414.161 Km², membujur dari barat ke timur (Sorong – Jayapura) sepanjang 1.200 km (744 mile) dan dari utara ke selatan (Jayapura – Merauke) sepanjang 736 km (456 mile). Selain tanahnya yang luas, Papua juga memiliki banyak pulau yang berjejer disepanjang pesisirnya. Di pesisir utara terdapat pulau Biak, Numfor, Yapen dan Mapia. Di sebelah barat terdapat pulau Salawati, Batanta, Gag, Waigeo dan Yefman. Dipesisir selatan terdapat pulau Kalepon, Komoran, Adi, Dolak dan Panjang, sedangkan di bagian timur berbatasan dengan negara Papua New Guinea.

Luas wilayah Kabupaten dibandingkan dengan luas Provinsi Papua dapat digambarkan dalam tabel berikut :

Tabel 4.1.
Luas Wilayah Kabupaten di Provinsi Papua

No	Kabupaten	Luas Wilayah Kabupaten (Km ²)	Prosentase Luas Masing-masing Daerah
1	Merauke	111.749	26,98
2	Jayawijaya	52.916	12,78
3	Jayapura	61.493	14,85
4	Paniai	15.563	3,76
5	Puncak Jaya	14.532	3,51
6	Nabire	10.427	2,52
7	Fak-Fak	20.546	4,96
8	Mimika	27.534	6,65
9	Sorong	38.684	9,34
10	Manokwari	37.901	9,15
11	Yapen Waropen	18.746	4,53
12	Biak Numfor	3.130	0,76
13	Kota Jayapura	940	0,23
	Jumlah	414.161	100,00

Sumber : Irian Jaya dalam Angka tahun 1996.

4.2. Kependudukan (Tingkat Pendidikan dan Kesejahteraan Sosial Masyarakat)

Jumlah Penduduk di Provinsi Papua berdasarkan data sensus penduduk yang dilakukan oleh kantor Statistik Provinsi Papua sampai dengan tahun 2000 adalah sebanyak 2.233.530 orang atau 1,0 % dari seluruh penduduk Indonesia. Jumlah penduduk terbanyak dan terpadat di Kabupaten Jayawijaya sejumlah

417.326 orang, sedangkan jumlah penduduk paling sedikit terdapat di Kabupaten Puncak Jaya sebanyak 79.356 orang.

Secara rata-rata laju pertumbuhan penduduk Papua selama periode 1971-1980 tumbuh dengan 2,67 % ,periode 1980 –1990 tumbuh 3,46 % sedangkan pada kurun waktu 1990 – 1995 dan 1995 – 1999 masing-masing tumbuh dengan 3,34 % dan 2,19 % . Pada akhir tahun 1999 penduduk Papua mencapai 2,165 juta jiwa lebih, hasil proyeksi penduduk berdasarkan hasil SUPAS 1995 (Irian Jaya Dalam Angka 1999;69).

Adapun penyebaran penduduk di Provinsi Papua tahun 2000 menurut sensus penduduk yang dilakukan oleh Kantor Statistik Provinsi Papua sebagaimana terlihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 4.2.Distribusi dan Kepadatan Penduduk di Provinsi Papua 2000.

No	Kabupaten/Kota	Luas Daerah	Jumlah Penduduk	Kepadatan Penduduk Km ²
1	Merauke	111.749	307.400	2,57
2	Jayawijaya	52.916	479.800	9,07
3	Jayapura	61.493	149.300	2,43
4	Paniai	15.563	108.000	6,94
5	Puncak Jaya	14.532	64.100	4,41
6	Nabire	10.427	111.800	10,91
7	Fak-Fak	20.546	63.556	3,09
8	Mimika	27.534	57.044	2,07
9	Sorong	38.684	263.500	6,81
10	Manokwari	37.901	174.700	4,61
11	Yapen Waropen	18.746	73.700	3,91
12	Biak Numfor	3.130	104.600	33,42
13	Kota Jayapura	940	208.200	221,49
	J u m l a h	414.161	2.165.300	5,13

Sumber : Papua dalam angka 2000.

Tingkat Pendidikan

Mengenai tingkat pendidikan masyarakat Provinsi Papua secara umum dapat dikatakan masih rendah. Hal ini terlihat dari relatif tingginya angka buta huruf pada penduduk diatas usia 10 tahun (48,04%) dan relatif rendahnya angka "*School enrrollment ratio*" untuk penduduk yang berusia SD (56,60%) dan penduduk yang berusia sekolah SLTP (12,25% saja)(LPEM UI-2000).

Tingkat Kesejahteraan Sosial Masyarakat

Berdasarkan penelitian LPEM UI-2000 menunjukan Angka Indeks Mutu Hidup (PQLI) sebagai angka petunjuk tingkat kesejahteraan sosial untuk Papua pada tahun 2000 adalah 53 sedangkan untuk nasional 59, berarti dengan menggunakan ukuran ini rata-rata kesejahteraan masyarakat Papua berada dibawah rata-rata tingkat kesejahteraan sosial untuk Rakyat Indonesia.

BAB V

HASIL DAN PEMBAHASAN

5.1 Analisis Elastisitas Kebutuhan Dana Provinsi Papua

5.1.1 Uji Penyimpangan Klasik

Model analisis dalam penelitian ini secara teoritis akan menghasilkan nilai parameter penduga yang sah dipenuhi asumsi klasik regresi (uji ekonometri) yang meliputi multikolinearitas, heteroskedastisitas dan autokorelasi. Untuk itu, maka disini akan dilakukan uji asumsi klasik (Imam Ghozali, 2001 : 56-70).

Adapun pengujian terhadap asumsi klasik dengan bantuan program EVIEWS 3.0 yang dilakukan pada penelitian ini meliputi :

1. Uji Multikolinieritas

Setelah dilakukan Uji Multikolinieritas pada variabel-variabel bebas dengan menggunakan *auxiliary regression*, hasilnya menunjukkan bahwa semua variabel bebas pada model yang diajukan, bebas dari multikolinearitas. Hal ini ditunjukkan dengan indikator kecilnya nilai R^2 pada *auxiliary regression* dari pada nilai R^2 pada model persamaan yang diajukan. Untuk lebih jelasnya perhatikan Tabel 5.3.

Tabel 5.1
Perbandingan Nilai R^2

JENIS REGRESI	NILAI R^2
Regresi Model	0,9991
Auxiliary Regression I	0,9902
Auxiliary Regression II	0,9892
Auxiliary Regression III	0,9054
Auxiliary Regression IV	0,7123

Sumber : Data sekunder yang diolah.

2. Uji Heteroskedastisitas

Uji heteroskedastisitas dilakukan dengan uji Park dengan menggunakan EViews 3.0, dimana nantinya output dari uji tersebut berupa signifikansi dari variabel-variabel terhitung (JP_t , BSt_t , PJ_t , dan JPM_t). Bila output uji signifikan berarti terjadi heteroskedastisitas pada model regresi, sebaliknya bila output uji tidak signifikan berarti homoskedastisitas tidak dapat ditolak. Berikut adalah Tabel 5.2, berdasarkan lampiran 2.

Tabel 5.2
Signifikansi Uji Park

Dependent Variable: LNRES2
Method: Least Squares
Date: 01/09/03 Time: 06:46
Sample(adjusted): 1986 2000
Included observations: 15 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LnJP _t	-53.56586	47.07525	-1.137877	0.2817
LnBS _t	92.00650	80.40821	1.144243	0.2792
LnPJ _t	-4.183272	5.617943	-0.744627	0.4736
LnJPM _t	4.321422	3.968626	1.088896	0.3017
C	23.65484	172.3851	0.137221	0.8936
R-squared	0.166506	Mean dependent var	-9.014658	
Adjusted R-squared	-0.166892	S.D. dependent var	2.114928	
S.E. of regression	2.284604	Akaike info criterion	4.751464	
Sum squared resid	52.19414	Schwarz criterion	4.987481	
Log likelihood	-30.63598	F-statistic	0.499421	
Durbin-Watson stat	1.819693	Prob(F-statistic)	0.737164	

Sumber : Data sekunder yang diolah.

Terlihat pada tabel signifikansi di atas bahwa variabel-variabel terhitung tidak signifikan (lebih besar dari $\alpha = 0,05$), sehingga dapat diambil kesimpulan bahwa tidak terjadi heteroskedastisitas pada model regresi.

3. Uji Autokorelasi

Uji autokorelasi dilakukan dengan uji *Durbin Watson (DW)*. Dari regresi diperoleh angka DW sebesar 1,983 (dapat dilihat pada Lampiran 1). Karena model persamaan yang digunakan mempunyai variabel lag, maka uji autokorelasi pada penelitian ini menggunakan statistik h seperti yang disarankan Durbin Watson.

$$H = \left[1 - 0,5 (1,983) \right] \sqrt{\frac{16}{1 - 16 (0,005)}} = 0,03544$$

Berdasarkan hasil perhitungan tersebut ternyata nilai h terletak antara $-1,96$ dan $1,96$ atau $-1,96 < h < 1,96$. Hal ini berarti dengan derajat kepercayaan 5% tidak dapat menolak hipotesis nol yang menyatakan bahwas tidak ada autokorelasi (positif atau negatif) dalam model

5.1.2 Hasil Estimasi *Partial Adjustment Model (PAM)*

Hasil estimasi dengan menggunakan model linear dinamis penyesuaian parsial atau *Partial Adjustment Model (PAM)* terhadap kebutuhan dana Provinsi Papua dapat dijabarkan dalam persamaan sebagai berikut :

$$\begin{aligned} \text{Se} \quad \text{Ln } G_t = & 42,805 + 1,604 \text{Ln } JP_t + 5,160 \text{Ln } BS_t + 0,362 \text{Ln } PJ_t \\ & (4,383) \quad (0,610) \quad (0,951) \quad (0,065) \\ & + 0,463 \text{Ln } JPM_t + 0,037 \text{Ln } G_{t-1} \\ & (0,053) \quad (0,069) \end{aligned}$$

Keterangan :

G	=	Kebutuhan Dana
JP	=	Jumlah Penduduk
BS	=	Banyak Sekolah
PJ	=	Panjang Jalan

Se	=	Standar Error
F_{hitung}	=	2119,995
DW_{test}	=	1,983
R^2	=	0,9991

Besarnya koefisien determinasi atau R^2 sebesar 0,999 atau 99,9 persen ini dapat diartikan bahwa 99,9 persen variasi variabel tidak bebas dapat diterangkan oleh variabel bebas dalam model, sedangkan sisanya (0,1 persen) dipengaruhi oleh variabel bebas lain di luar model.

Dari persamaan di atas hasil yang dapat diterangkan sebagai berikut :

1. $\beta_1 = 1,604$

Koefisien regresi besaran koefisien LnJP_t sebesar 1,604 dan bertanda positif berarti memberi pengaruh positif, sehingga dalam hal ini **β_1 bertanda positif**. Dengan demikian variabel LnJP_t berpengaruh positif terhadap LnG_t . Hal ini dapat dimaknai bahwa jika jumlah penduduk meningkat 1 persen maka kebutuhan dana akan meningkat sebesar 1,604 persen.

2. $\beta_2 = 5,160$

Sama dengan perhitungan di atas, besaran yang tertera pada koefisien LnBS_t sebesar 5,160 dapat diinterpretasikan sebagai berikut : **β_2 bertanda positif** berarti, variabel LnBS_t memberi pengaruh positif terhadap LnG_t . Hal ini dapat dimaknai bahwa jika banyaknya sekolah meningkat 1 persen maka kebutuhan dana akan meningkat sebesar 5,160 persen.

3. $\beta_3 = 0,362$

Besaran yang tertera pada koefisien LnPJ_t sebesar 0,362 dapat diinterpretasikan β_3 bertanda positif berarti, variabel LnPJ_t memberi pengaruh positif terhadap LnG_t . Hal ini dapat dimaknai bahwa jika panjang jalan meningkat 1 persen maka kebutuhan dana akan meningkat sebesar 0,362 persen.

4. $\beta_4 = 0,463$

Sedangkan pada besaran yang tertera pada koefisien LnJPM_t sebesar 0,463 dapat diinterpretasikan β_4 bertanda positif. Hal ini berarti, variabel LnJPM_t memberi pengaruh positif terhadap LnG_t . Hal ini dapat dimaknai bahwa jika jumlah penduduk miskin meningkat 1 persen maka kebutuhan dana akan meningkat sebesar 0,463 persen.

5. $\beta_5 = 0,036$

Besaran yang tertera pada koefisien LnG_{t-1} sebesar 0,036 dapat diinterpretasikan β_5 bertanda positif berarti, variabel LnG_{t-1} memberi pengaruh positif terhadap LnG_t . Hal ini dapat dimaknai bahwa jika kebutuhan dana satu tahun yang lalu meningkat 1 persen maka kebutuhan dana akan meningkat sebesar 0,036 persen. Hal ini juga menunjukkan bahwa pendekatan model dinamik Partial Adjustment Model (PAM) yang digunakan dalam penelitian ini telah memenuhi syarat (kriteria) yang ditentukan yaitu nilai kelambanan dari variabel terikat (Ln G_{t-1}) terletak diantara nol dan satu ($0 < \text{Ln G}_{t-1} < 1$)

Sedangkan pada variabel jumlah penduduk dan banyaknya sekolah menunjukkan bahwa mempunyai besaran koefisien elastisitas cukup baik, karena lebih besar dari 1 (Gujarati, 1995).

5.1.3 Pengujian Secara Parsial

Penelitian ini dilakukan dengan analisis regresi berganda (*multiply regression analysis*) dengan bantuan program EVIEWS 3.0, dengan memperhatikan nilai t_{hitung} dari hasil regresi tersebut untuk mengetahui signifikansi variabel independen secara terpisah (parsial) terhadap variabel dependen pada tingkat alfa = 5 %. Dengan syarat apabila variabel independen signifikan terhadap variabel dependen maka terdapat pengaruh antara variabel independen terhadap variabel dependen sedangkan apabila tidak signifikan maka tidak terdapat pengaruh antara variabel independen terhadap variabel dependen.

Pengujian koefisien regresi parsial atau uji t digunakan untuk menguji apakah hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini diterima atau tidak dengan mengetahui apakah variabel independen secara individual mempengaruhi variabel dependen.

Penentuan t-tabel menggunakan ketentuan tingkat signifikansi 5 persen (0,05 : 2) dengan $df = n - k$ didapatkan nilai t-tabel : 2,201 sedangkan t-hitung dari hasil output komputer melalui program EVIEWS 3.0 disajikan dalam Tabel 5.2 di bawah ini :

Tabel 5.3
Nilai t_{hitung}

Variabel	t_{hitung}	t_{tabel}
$LnJP_t$	2,628	2,201
$LnBS_t$	5,423	2,201
$LnPJ_t$	5,554	2,201
$LnJPM_t$	8,682	2,201

Sumber : Data sekunder yang diolah.

Melihat nilai t_{hitung} yang kemudian diperbandingkan dengan nilai t tabel, maka dapat dikatakan bahwa secara parsial masing-masing variabel bebas memang berpengaruh nyata (*significant*) pada tingkat alfa 5 persen. Secara rinci, maka pengujian secara parsial berdasarkan perhitungan uji- t untuk persamaan diuraikan sebagai berikut :

Dengan melihat pada tabel 5.3 di atas diketahui bahwa nilai t_{hitung} variabel jumlah penduduk lebih besar daripada t_{tabel} ($2,628 > 2,201$) sehingga dapat dikatakan bahwa variabel jumlah penduduk berpengaruh positif dan signifikan terhadap variabel kebutuhan dana.

Dengan melihat pada nilai t_{hitung} variabel banyak sekolah lebih besar daripada t_{tabel} ($5,423 > 2,201$) sehingga dapat dikatakan bahwa variabel banyak sekolah berpengaruh positif dan signifikan terhadap variabel kebutuhan dana.

Nilai t_{hitung} variabel panjang jalan lebih besar daripada t_{tabel} ($5,554 > 2,201$) sehingga dapat dikatakan bahwa variabel panjang jalan berpengaruh positif dan signifikan terhadap variabel kebutuhan dana.

Sedangkan pada nilai t_{hitung} variabel jumlah penduduk miskin lebih besar daripada t_{tabel} ($8,682 < 2,201$) sehingga dapat dikatakan bahwa variabel jumlah

penduduk miskin berpengaruh positif dan signifikan terhadap variabel kebutuhan dana.

Nilai t_{hitung} variabel kebutuhan dana satu tahun yang lalu lebih besar daripada t_{tabel} ($3,526 > 2,201$) sehingga dapat dikatakan bahwa variabel kebutuhan dana satu tahun yang lalu berpengaruh positif dan signifikan terhadap variabel kebutuhan dana.

Dengan demikian ketentuan penggunaan *Partial Adjustment Models* (PAM) pada model penelitian ini dapat terpenuhi. Dengan kata lain model *Partial Adjustment Models* (PAM) diatas berhasil dalam mengestimasi kebutuhan dana Provinsi Papua. Hal ini mengindikasikan bahwa model PAM cocok digunakan untuk mengestimasi pengaruh variabel jumlah penduduk, banyak sekolah, panjang jalan dan jumlah penduduk miskin terhadap variasi kebutuhan dana Provinsi Papua.

5.1.4 Pengujian Secara Serentak

Uji F digunakan untuk melihat bagaimana variabel independen secara bersama-sama mempengaruhi variabel dependen. Pada persamaan nilai uji F adalah 2119,995 dengan signifikansi 0,000. Dengan demikian pada persamaan variabel jumlah penduduk, banyak sekolah, panjang jalan dan jumlah penduduk miskin secara bersama-sama berpengaruh secara signifikan terhadap kebutuhan dana Provinsi Papua.

5.1.5 Analisis Koefisien Jangka Panjang

Berdasarkan nilai koefisien jangka pendek dari persamaan regresi yang dihasilkan di atas kemudian dihitung koefisien jangka panjang dengan rumus berikut :

$$\begin{aligned} \text{Konstanta} &= \beta_0/1-\beta_5 & \ln PJ_t &= \beta_3/1-\beta_5 \\ \ln JP_t &= \beta_1/1-\beta_5 & \ln JPM_t &= \beta_4/1-\beta_5 \\ \ln BS_t &= \beta_2/1-\beta_5 \end{aligned}$$

Dari rumus di atas diperoleh koefisien regresi jangka panjang sebagaimana tertera dalam tabel berikut.

Tabel 5.4
Hasil Estimasi Parameter Pertumbuhan Jangka Panjang

VARIABEL	ELASTISITAS JANGKA PENDEK	ELASTISITAS JANGKA PANJANG
$\ln JP_t$	1,604	1,664
$\ln BS_t$	5,160	5,353
$\ln PJ_t$	0,362	0,376
$\ln JPM_t$	0,463	0,480

Sumber : Data sekunder yang diolah.

Dari nilai koefisien jangka panjang yang didapatkan dari persamaan diatas maka sekarang telah diketahui estimasi pertumbuhan jangka panjang dari kebutuhan dana di Provinsi Papua. Dengan estimasi tersebut diharapkan dapat digunakan untuk melakukan prediksi atas pengaruh variabel jumlah penduduk, banyak sekolah, panjang jalan dan jumlah penduduk miskin terhadap variasi kebutuhan dana Provinsi Papua dalam jangka panjang.

Dalam jangka panjang, nilai elastisitas jumlah penduduk sebesar 1,664. Hal ini berarti jika jumlah penduduk naik 1% maka kebutuhan dana Provinsi Papua akan meningkat sebesar 1,664%. Dengan demikian dalam jangka panjang

peningkatan jumlah penduduk di Provinsi Papua banyak berpengaruh pada kebutuhan dana yang harus disediakan oleh pemerintah setempat. Kondisi ini perlu dicermati oleh pemerintah Provinsi Papua, sebab dengan adanya pertambahan penduduk yang sangat cepat akan diiringi dengan peningkatan jumlah kebutuhan dana. Bila jumlah kebutuhan dana yang direncanakan tidak melalui perencanaan yang matang maka ditakutkan akan terjadinya kelesuan pada sendi-sendi perekonomian.

Variabel banyaknya sekolah yang telah ada memiliki elastisitas sebesar 5,353. Dalam jangka panjang berarti setiap kenaikan 1% jumlah sekolah akan menambah jumlah kebutuhan dana sebesar 5,353%. Dari hasil tersebut terlihat jelas bahwa banyaknya jumlah sekolah yang disediakan oleh pemerintah Provinsi Papua memegang peranan paling besar terhadap perubahan jumlah kebutuhan dana Provinsi Papua bila dibandingkan dengan variabel lain. Hal ini berhubungan dengan orientasi dari pemerintah Papua yang menginginkan adanya peningkatan jumlah masyarakat dengan tingkat pendidikan yang memadai. Sehingga di masa yang akan datang diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap nasib Provinsi Papua. Oleh karena itu perubahan jumlah banyaknya sekolah yang dibangun akan diikuti dengan adanya peningkatan jumlah kebutuhan dana yang dibutuhkan oleh Provinsi Papua.

Variabel panjang jalan memiliki nilai elastisitas sebesar 0,376. Hal ini menunjukkan dalam jangka panjang setiap penambahan panjang jalan sebesar 1% akan meningkatkan jumlah kebutuhan dana sebesar 0,376%. Pertambahan jumlah kebutuhan dana yang disebabkan karena adanya penambahan panjang jalan tidak sebesar pertambahan jumlah kebutuhan dana yang disebabkan karena perubahan jumlah penduduk dan banyaknya sekolah. Kondisi ini dapat dimaklumi mengingat kondisi alam dari Provinsi Papua tidak menjadikan masyarakat Papua merasa

terhambat hanya karena belum dibangunnya jalan yang memadai. Bagi masyarakat Papua lebih memilih memiliki jalan setapak namun memiliki tingkat pendidikan yang memadai dengan diikuti tingkat pendapatan yang sesuai.

Variabel jumlah penduduk miskin dalam jangka panjang memiliki nilai elastisitas sebesar 0,480. Hal ini menunjukkan peningkatan jumlah penduduk miskin sebesar 1% akan meningkat jumlah kebutuhan dana sebesar 0,480%. Kondisi ini perlu menjadi perhatian dari pemerintah Provinsi Papua mengingat semakin meningkatnya jumlah penduduk miskin yang berada di wilayah Provinsi Papua justru akan meningkatkan jumlah kebutuhan dana yang harus disediakan.

5.2 Analisis Keuangan Provinsi Papua

Undang-undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No.25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, kemudian dikeluarkannya Undang-Undang No 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus yang merupakan perwujudan nyata dari desentralisasi wewenang dan keuangan, yang secara resmi dilaksanakan mulai 1 Januari 2002.

Dari banyak justifikasi (alasan pembenaran) terhadap diperlukannya desentralisasi wewenang dan keuangan, yang paling masuk akal adalah bahwa "daerahlah yang mengetahui akan kebutuhan dari masyarakatnya untuk memenuhi kebutuhan tersebut".

Keberhasilan desentralisasi wewenang dan keuangan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah sangat tergantung kepada kesiapan daerah dalam menyikapi pelimpahan wewenang dan keuangan tersebut. Cara yang dapat ditempuhadalah dengan mengupayakan peningkatan kemampuan daerah dalam menggali potensi sumber-sumber ekonominya dan memberdayakan sektor-sektor perekonomian daerahnya.

Pada gilirannya, peran PAD dalam APBD akan meningkat, dan sebagai konsekwensinya ketergantungan daerah terhadap pusat akan semakin berkurang, dan semangat otonomi daerah akan lebih terfasilitasi. Ini merupakan paradigma baru dalam pembangunan ekonomi daerah.

Konsekwensi logis dari otonomi daerah ini adalah pemerintah daerah memerlukan sejumlah dana (sumber keuangan) yang cukup untuk membiayai segala aktivitasnya yaitu urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan

Provinsi Papua dalam proses pelaksanaan pembangunan daerah dalam rangka otonomi khusus menghadapi permasalahan pendanaan pembangunan bahwa dana sebagai sumber pembiayaan aktivitas pemerintahan dalam mengurus rumah tangga daerahnya masih sangat kurang (belum mencukupi).

5.2.1 Analisis Pendapatan Asli Daerah

Dari sekian banyak justifikasi (alasan pembenaran) terhadap diperlukannya desentralisasi wewenang dan keuangan adalah kenyataan bahwa daerahlah yang paling mengetahui akan kebutuhan dari masyarakatnya untuk memenuhi kebutuhan tersebut.

Keberhasilan desentralisasi wewenang dan keuangan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah sangat tergantung kepada kesiapan daerah dalam menyikapi pelimpahan wewenang dan keuangan tersebut. Cara yang dapat ditempuh adalah dengan mengupayakan peningkatan kemampuan daerah dalam menggali potensi sumber-sumber ekonominya dan memberdayakan sektor-sektor perekonomian daerahnya.

Semakin meningkatnya peran PAD dalam APBD akan berdampak pada semakin berkurangnya ketergantungan daerah terhadap pusat dan semangat otonomi daerah akan lebih mendapatkan saluran yang tepat. Ini merupakan

paradigma baru dalam pembangunan ekonomi daerah. Untuk mengetahui kondisi dan perkembangan Pendapatan Asli Daerah Provinsi Papua, dapat dikaji dari data-data pada Tabel 5.5.

TABEL 5.5
PERKEMBANGAN PENDAPATAN ASLI DAERAH
PRPINSI PAPUA
TAHUN 1992 -2002

Tahun	Pajak Daerah	Pertumbuhan	Retribusi Daerah	Pertumbuhan	Labas BUMD	Pertumbuhan	Pen. Dinas-Dinas	Pertumbuhan	Pen. Lain-Lain	Pertumbuhan	PAD	Pertumbuhan
1992	Rp 3.326.500,000	-	Rp 465.100,000	-	Rp 150.000,000	-	Rp 330.000,000	-	Rp 1.263.561,826	-	Rp 5.535.161,826	-
1993	Rp 4.956.200,000	0.33	Rp 712.500,000	0.35	Rp 170.000,000	0.12	Rp 354.000,000	0.07	Rp 1.594.340,551	0.21	Rp 7.789.040,551	0.29
1994	Rp 5.516.800,000	0.10	Rp 888.000,000	0.20	Rp 215.000,000	0.21	Rp 355.000,000	0.00	Rp 1.316.032,714	(0.21)	Rp 8.290.632,714	0.06
1995	Rp 7.715.000,000	0.28	Rp 2.038.825,000	0.56	Rp 272.000,000	0.21	Rp 415.100,000	0.14	Rp 1.483.465,000	0.11	Rp 11.924.390,000	0.30
1996	Rp 9.514.000,000	0.19	Rp 2.553.500,000	0.20	Rp 418.000,000	0.35	Rp 351.800,000	(0.18)	Rp 986.000,000	(0.50)	Rp 13.823.300,000	0.14
1997	Rp 3.355.500,000	(1.84)	Rp 3.355.500,000	0.24	Rp 1.078.000,000	0.51	Rp 374.500,000	0.06	Rp 1.714.000,000	0.42	Rp 9.877.500,000	(0.40)
1998	Rp 16.787.700,000	0.80	Rp 4.377.000,000	0.23	Rp 985.500,000	(0.09)	Rp 495.000,000	0.24	Rp 3.054.300,000	0.44	Rp 25.699.500,000	0.62
1999	Rp 18.927.000,000	0.11	Rp 2.128.200,000	(1.06)	Rp 1.675.000,000	0.41	Rp 376.500,000	(0.31)	Rp 2.830.000,000	(0.08)	Rp 25.936.700,000	0.01
2000	Rp 21.528.450,000	0.12	Rp 2.835.080,000	0.25	Rp 1.980.000,000	0.15	-	-	Rp 4.000.000,000	0.29	Rp 30.343.530,000	0.15
2001	Rp 40.498.998,920	0.47	Rp 3.231.676,870	0.12	Rp 3.495.520,000	0.43	-	-	Rp 17.012.082,196	0.76	Rp 64.237.677,986	0.53
2002	Rp 33.700.000,000	(0.20)	Rp 4.464.700,000	0.28	Rp 7.780.000,000	0.55	-	-	Rp 10.500.000,000	(0.62)	Rp 56.444.700,000	(0.14)
		0.04		0.14		0.30				0.08		0.16

Sumber : BAPPEDA & Biro Anggaran (Keuangan) Propinsi Papua, 2001

Dari Tabel 5.5 diketahui bahwa pada pos-pos yang membentuk Pendapatan Asli Daerah terlihat pos pajak daerah mengalami rata-rata pertumbuhan sebesar 4 % per tahun, pos retribusi daerah memiliki rata-rata pertumbuhan sebesar 14 %, pos laba BUMD memiliki rata pertumbuhan sebesar 30 % dan pos penerimaan lain-lain memiliki peningkatan sebesar 8 % per tahun. Secara keseluruhan Pendapatan Asli Daerah Provinsi Papua memiliki rata-rata pertumbuhan sebesar 16 % per tahun dengan total pendapatan sebesar Rp 56.444.700.000.

Berdasarkan fakta di atas dapat dikatakan bahwa rata-rata pertumbuhan pos-pos yang membentuk PAD dan PAD Provinsi Papua masih terbilang kecil. Hal ini berhubungan dengan kontribusinya terhadap APBD yang masih kecil. Kondisi seperti ini mengindikasikan bahwa Provinsi Papua masih sangat tergantung pada pemerintah pusat dalam membiayai aktivitas daerahnya. Apabila Pendapatan Asli Daerah (PAD) diharapkan sebagai tulang punggung ekonomi daerah / otonomi khusus, maka berdasarkan analisis data di atas nampaknya sangat sulit untuk direalisasikan.

Untuk itu perlu kiranya ada upaya dari Pemerintah Papua untuk meningkatkan PAD-nya dalam rangka menjadikan PAD sebagai penyangga keuangan daerah. Upaya-upaya yang dapat dilakukan adalah melalui peningkatan intensifikasi dan ekstensifikasi yang selama ini telah ditempuh untuk memperbesar penerimaan daerah yang sekaligus meningkatkan tabungan pemerintah dalam membiayai kebutuhan pelaksanaan pembangunan yang semakin meningkat.

5.2.2 Analisis Dana Perimbangan bagi Provinsi Papua dengan berlakunya UU No. 21 Tahun 2001

Selama ini hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah di realisir dalam bentuk alokasi dana berupa bagian bagi hasil pajak (PBB), bagian bagi hasil bukan pajak (IHH & IHPH) serta sumbangan dan bantuan. Namun dalam pelaksanaannya tidak semua dana dapat direalisir, sehingga mengakibatkan sistem pembiayaan dan manajemen keuangan menjadi tidak jelas dan tidak dapat menjamin terselenggaranya desentralisasi/otonomi daerah dari segi penerimaan dan pengeluaran dana. Apalagi dalam kenyataan bahwa dengan tingginya kontrol pusat terhadap proses pembangunan daerah, dimana jelas terlihat dengan besarnya dana bantuan/sumbangan yang diterimakan kepada daerah.

Dalam situasi krisis yang berkepanjangan, berbagai usaha di seluruh sektor akan diupayakan mengarah kepada kegiatan dan program yang mendukung pemulihan ekonomi nasional maupun ekonomi daerah. Karena dalam masa krisis menyebabkan pengangguran yang membengkak, meningkatnya jumlah penduduk miskin, meningkatnya anak putus sekolah; telah mengkulminasikan tuntutan reformasi total melalui perubahan disegala bidang kehidupan nasional yaitu bidang ekonomi, politik, sosial budaya dan tentunya hankam.

Dengan demikian strategi utama yang harus dilakukan dalam menghadapi kondisi tersebut, lebih khusus untuk urusan anggaran daerah adalah :

1. Meningkatkan prioritas dan rasionalisasi belanja.
2. Melakukan penghematan yang diikuti dengan peningkatan disiplin anggaran.

3. Melakukan pengetatan serta perbaikan mekanisme pelaksanaan anggaran yang terhindar dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Untuk itu sejalan dengan dinamika dan tuntutan perubahan serta perkembangan di era reformasi, maka gerak pembangunan nasional tidak lagi berorientasi pada pertumbuhan semata, namun berupaya untuk mengarah kepada pemerataan, pembangunan beserta hasil-hasilnya kesetiap daerah secara lebih adil dan merata. Paradigma baru yang berorientasi pada pemerataan dan keadilan sosial, tercermin dalam kerangka kebijakan APBN tahun Anggaran 2001/2002, dimana merupakan langkah awal penjabaran semangat dan kandungan yang tersirat dalam TAP MPR Nomor XV/MPR/1998 mengenai Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Oleh karena itu, maka faktor dominan pelaksanaan otonomi daerah dan hubungan keuangan pusat dan daerah, adalah bahwa untuk melaksanakan program dan kegiatan yang menjadi urusan rumah tangga daerah diperlukan sumber-sumber pembiayaan dan kemandirian dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran daerah yang bertumpu pada kebutuhan nyata di daerah dengan tidak mengabaikan prinsip negara kesatuan. Dimana dengan adanya dana perimbangan diharapkan dapat mewujudkan pemerataan pembangunan secara lebih adil dan merata.

Berikut ini adalah perkembangan dana perimbangan yang diterima Provinsi Papua :

TABEL 5.6
PERKEMBANGAN DANA PERIMBANGAN YANG DITERIMA
PROPINSI PAPUA
TAHUN 1992 -2002

Tahun	BHP	PERTUMBUHAN	BHBP	Dana Rutin Daerah	Dana Pemb Daerah	DAU	DAK	DANA OT-SUS	DANA PERIMBANGAN	PERTUMBUHAN
1992	Rp 4.498.027.200	-	-	-	-	-	-	-	Rp 4.498.027.200	-
1993	Rp 6.000.000.000	0,25	-	-	-	-	-	-	Rp 6.000.000.000	0,25
1994	Rp 8.800.000.000	0,32	-	-	-	-	-	-	Rp 8.800.000.000	0,32
1995	Rp 11.234.000.000	0,22	-	-	-	-	-	-	Rp 11.234.000.000	0,22
1996	Rp 11.800.000.000	0,05	-	-	-	-	-	-	Rp 11.800.000.000	0,05
1997	Rp 12.800.000.000	0,08	-	-	-	-	-	-	Rp 12.800.000.000	0,08
1998	Rp 27.000.000.000	0,53	-	-	-	-	-	-	Rp 27.000.000.000	0,53
1999	Rp 20.100.000.000	(0,34)	-	-	-	-	-	-	Rp 20.100.000.000	(0,34)
2000	Rp 22.988.486.684	0,12	-	-	Rp 192.031.000.000	-	-	-	Rp 291.275.552.684	0,93
2001	Rp 82.282.061.452	0,72	-	Rp 76.276.066.000	-	Rp 321.047.452.466	Rp 126.755.489.773	-	Rp 530.065.003.691	0,45
2002	Rp 74.379.000.000	(0,11)	Rp 45.076.367.000	-	-	Rp 346.530.000.000	-	Rp 1.382.300.000.000	Rp 1.847.285.367.000	0,71

Sumber : Departemen Keuangan, 2001

Tabel 5.6 menunjukkan bahwa dana perimbangan yang diterima Provinsi Papua sampai dengan tahun 1999 berupa bagi hasil pajak antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Pada tahun 2000 dana perimbangan yang diterima oleh Provinsi Papua selain berupa bagi hasil pajak disertai dengan dana rutin daerah dan dana pembangunan daerah. Sedangkan pada tahun 2001 dengan diberlakukannya undang-undang otonomi daerah, dana perimbangan yang diterima oleh Provinsi Papua selain dalam bentuk dana bagi hasil pajak/bukan pajak juga berupa dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Pada tahun 2002 sesuai dengan undang-undang otonomi khusus, Provinsi Papua mendapatkan dana otonomi khusus sebesar Rp 1,382 triliun. Selain itu seperti tahun-tahun sebelumnya Provinsi Papua mendapatkan dana perimbangan berupa dana bagi hasil pajak sebesar Rp 74,379 miliar, bagi hasil bukan pajak Rp 45,076 miliar dan dana alokasi umum sebesar Rp 345,530 miliar. Secara keseluruhan dana perimbangan yang diterima oleh Provinsi Papua pada tahun 2002 mencapai Rp 1,847 triliun. Besarnya dana perimbangan yang diterima pada tahun 2002 mengalami peningkatan sebesar 71 % dari tahun sebelumnya dengan peningkatan secara nominal sebesar Rp 1,316 triliun.

Adapun perhitungan secara riil dana perimbangan yang seharusnya diterima oleh Provinsi Papua pada tahun 2002 dengan berdasarkan UU No. 21/2001; komponen dana perimbangan terdiri dari bagian daerah dari penerimaan PBB, BPHTB dan penerimaan dari SDA, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus yaitu dengan uraian sebagai berikut :

➤ **Bagian Daerah dari Penerimaan PBB**

Berdasarkan data BAPPEDA Provinsi Papua th 2001, maka target penerimaan PBB untuk Papua pada tahun 2002 adalah sebesar Rp. 53,315 miliar.

Maka alokasinya menurut UU No. 21/ 2001 adalah :

- Hak Pusat 10% x Rp. 53,315 miliar = Rp. 5,331 miliar
- Hak Daerah 90% x Rp. 53,315 miliar = Rp. 47,983 miliar

Selanjutnya Hak daerah tersebut dibagi sebagai berikut :

- Hak Provinsi 16,2% x Rp. 53,315 miliar = Rp. 8,637 miliar
- Hak Kab/Kota 64,8% x Rp. 53,315 miliar = Rp. 34,548 miliar
- Upah Pungut 9% x Rp. 53,315 miliar = Rp. 4,798 miliar

Jadi total penerimaan PBB Provinsi Papua diperkirakan sebesar Rp. 47,798 miliar

➤ **Bagian Daerah dari Perencanaan BPHTB**

Menurut BAPPEDA Provinsi Papua tahun 2001, target penerimaan Bea perolehan Hak atas tanah dan bangunan Provinsi Papua untuk tahun 2002 adalah sebesar Rp. 0,138 miliar. Dari penerimaan ini dibagi sesuai dengan hak

UU No. 21/2001 sebagai berikut :

- Hak Pusat 20% x Rp. 0,318 miliar = Rp. 0,0276 miliar
- Hak Provinsi 16% x Rp. 0,318 miliar = Rp. 0,0221 miliar
- Hak Kab/Kota 64% x Rp. 0,318 miliar = Rp. 0,0883 miliar

Jadi BPHTB untuk Provinsi Papua adalah sebesar Rp. 0,1104 miliar

➤ Bagian Daerah dari Penerimaan hasil SDA

No	Sumber Penerimaan	Dasar perhitungan (dalam miliar)	Jumlah (dalam miliar)
1	Minyak dan Gas Bumi	70% x Rp. 7,301	Rp. 5,1104
2	Iuran Hasil Bumi (IHH)	80% x Rp. 50,935	Rp. 0,748
3	Iuran Hasil Pengusahaan Hutan (IHPH)	80% x Rp. 30,533	Rp. 0,426
4	Perikanan	80% x Rp. 382,665	Rp. 306,132
5	Pertambangan Umum	80% x Rp. 171,084	Rp. 136,867
	Jumlah	Rp. 563,318	Rp. 449,283

Sumber : Badan Analisa Keuangan dan Moneter Departemen Keuangan RI

Jadi penerimaan dana dari hasil sumberdaya alam Provinsi Papua Rp. 444,283 miliar.

➤ Dana Alokasi Umum

Berdasarkan UU No. 25/1999, maka perhitungan dana alokasi umum untuk Provinsi Papua adalah :

- Penerimaan dalam negeri T.A 2001/2002 = Rp. 245.325 miliar
- DAU 5% x Rp. 245.325 miliar = Rp. 61.331,25 miliar
- DAU Prop 10% x Rp. 61.331,25 miliar = Rp. 6.133,1 miliar
- Net Transfer Papua

$$= \frac{1.940.818 \text{ miliar}}{840.463 \text{ miliar}} \times \text{Rp. } 6.133,1 \text{ miliar}$$

$$= 14,167 \text{ miliar}$$

- Untuk kabupaten/kota ditetapkan 90% maka perhitungannya adalah 90% x Rp. 61.331,25 miliar = Rp. 55.198,125 miliar, dan kemudian dibagi 340

kabupaten/kota yang ada di Indonesia, hasilnya tiap kab/kota akan menerima Rp. 162,34 miliar.

- 14 kab/kota di Provinsi Papua akan menerima $14 \times \text{Rp. } 162,34 \text{ miliar} = \text{Rp. } 2.272,76 \text{ triliun}$.

Jadi Penerimaan Dana Alokasi Umum Provinsi Papua Rp. 2.272,76 triliun.

➤ **Dana Alokasi Khusus**

Selanjutnya pasal 8 UU No. 25/1999 menetapkan adanya dana alokasi khusus untuk membiayai kebutuhan khusus daerah, yang sumbernya diambil dari dana reboisasi.

Berdasarkan data penerimaan reboisasi yang dihimpun Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Papua, maka perkiraan dari dana alokasi khusus ini adalah $40\% \times \text{Rp. } 126,76 \text{ miliar} = \text{Rp. } 50,704 \text{ miliar}$.

Berdasarkan rekapitulasi diatas, maka perkiraan dana perimbangan untuk keseluruhan Provinsi Papua adalah sebesar :

1. Bagian penerimaan dari PBB	Rp. 47,983 miliar
2. Bagian penerimaan dari BPHTB	Rp. 0,1104 miliar
3. Bagian penerimaan dari SDA	Rp. 449,283 miliar
4. DAU	Rp. 2.272,76 miliar
5. DAK	Rp. 50,704 miliar

Jadi jumlah dana perimbangan Prop. Papua Rp. 2.820,85 triliun

Dari perhitungan rekapitulasi di atas menunjukkan bahwa dana perimbangan yang seharusnya diterima oleh Provinsi Papua sebesar Rp 2.821,85

triliun. Dengan demikian telah terjadi perbedaan antara jumlah dana perimbangan yang seharusnya diterima dan dana perimbangan yang diterima dengan selisih sebesar Rp 975 miliar. Nilai selisih ini tentunya akan sangat bermanfaat jika dapat diterima oleh Provinsi Papua mengingat pembiayaan terhadap pengeluaran Provinsi Papua juga mengandalkan dana perimbangan selain dana dari pendapatan asli daerah.

Adapun terjadinya selisih antara dana perimbangan yang diterima dengan nilai riil yang seharusnya diterima dapat terjadi karena adanya keterlambatan informasi, baik mengenai kondisi sektor perekonomian maupun sektor keuangan serta sektor-sektor lainnya kepada pemerintah pusat. Untuk itu perlu adanya peningkatan sistem administrasi pemerintahan yang lebih baik sehingga pemerintah pusat selalu mendapatkan informasi yang terbaru (*uptodate*) mengenai kondisi di Provinsi Papua.

5.3 Implikasi Hasil Penelitian

Dengan diterimanya hipotesis dan model elastisitas kebutuhan dana dalam penelitian ini, menjelaskan bahwa masalah kebutuhan dana di Provinsi Papua dimana jumlah penduduk, banyak sekolah, panjang jalan dan jumlah penduduk miskin mempengaruhi kebutuhan dana di Provinsi Papua.

Berdasarkan hasil perhitungan yang dilakukan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa koefisien $\text{LnJP} = 1,604$ dan koefisien $\text{LnBS} = 5,160$ yang mana besaran koefisien elastisitas jumlah penduduk dan banyak sekolah

memberikan pengaruh yang lebih besar daripada koefisien $\text{LnPJ} = 0,362$ dan koefisien $\text{LnJPM} = 0,463$ terhadap kebutuhan dana Provinsi Papua.

Hal ini mempunyai makna bahwa kebutuhan dana khususnya untuk pengeluaran pembangunan di Provinsi Papua lebih banyak dipengaruhi oleh faktor jumlah penduduk dan jumlah sekolah. Kondisi ini patut dimaklumi karena jumlah penduduk di Provinsi Papua secara rata-rata laju pertumbuhannya selama periode 1990-1995 dan 1995-2000 masing-masing tumbuh dengan 3,34% dan 2,70% (hasil proyeksi penduduk berdasarkan SUPAS 1995), dan berkembang lebih tinggi daripada perkembangan penduduk nasional yang hanya 2,34% per tahun.

Perkembangan penduduk yang relatif tinggi ini bagi Provinsi Papua, didukung oleh tingkat kelahiran yang masih tinggi pada masyarakat Papua, juga karena adanya migrasi yang cukup besar ke Papua dari pulau lain. Baik disebabkan oleh program transmigrasi maupun karena migrasi spontan.

Karena hal tersebut maka pemerintah menambah jumlah sekolah khususnya SD dan SLTP guna memberantas angka buta huruf pada penduduk (48,64%), sehingga dapat mengurangi angka "*school enrollment ratio*" untuk penduduk yang berusia sekolah SD dan SLTP.

Demikian juga, koefisien $\text{LnPJ} = 0,362$ dan koefisien $\text{LnJPM} = 0,463$ memiliki makna bahwa panjang jalan dan jumlah penduduk mempengaruhi kebutuhan dana, meskipun besaran koefisien elastisitasnya dibawah 1.

Hal ini memberi makna bahwa pemerintah Provinsi Papua bukannya kurang menyentuh kepentingan penduduk yaitu pembangunan prasarana seperti jalan raya dan tingkat kesejahteraan sosial masyarakat Papua tetapi kebijakan

anggaran pembangunan di Provinsi Papua ini dipengaruhi juga oleh faktor politik dan luas wilayah serta kondisi geografis daerah yang relatif sulit.

Selain itu, juga karena PAD Provinsi Papua yang relatif rendah. Pada sisi penerimaan, sumber penerimaan Pemerintah Daerah Papua yang terbesar adalah dari subsidi pemerintah Pusat (lebih dari 80% dari total penerimaannya berasal dari PAD hanya 4% saja dari tahun ke tahun dan sisanya merupakan penerimaan lain-lain termasuk sisa anggaran tahun lalu).

Meskipun jika kita melihat pada perkembangan ekonomi antar kabupaten/kota, tampaknya selama kurun 1989-1994 perkembangan ekonomi Papua telah berkembang dengan menggemirakan dan perkembangannya terjadi di seluruh sektor-sektor dimana setiap kabupaten/kota telah menjadi puast perkembangan untuk kegiatan-kegiatan tertentu.

Sebagai contoh pada kabupaten Merauke, kegiatan ekonomi yang paling berkembang adalah pada sektor listrik dan air minum, pada kabupaten jayawijaya adalah sektor industri, sektor lain, sektor perdagangan, hotel dan restoran. Pada kota dan kabupaten Jayapura adalah sektor bangunan, sektor penggalian. Kabupaten Paniai adalah sektor listrik dan air minum, transportasi dan komunikasi serta bangunan.

Berdasarkan uraian yang dikemukakan di atas, bahwa mau tidak mau dengan melihat kondisi Provinsi Papua kedepan maka upaya dalam menggali dan meningkatkan PAD mutlak harus dilakukan serta lebih banyak melakukan efisiensi pada sisi pengeluaran rutin sehingga pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat Papua dapat dicapai.

Dan melalui anggaran daerah diharapkan dapat dilakukan supervisi dengan ketat dan pengendalian terhadap penggunaan dana, sehingga sumber – sumber dana daerah dapat dimanfaatkan dengan baik. Dengan demikian pendapatan daerah diharapkan akan selalu meningkat dan disertai pengeluaran daerah yang makin efisien.

Begitu juga upaya mewujudkan pemerataan pembangunan antar daerah, pemerintah Provinsi Papua diharapkan memberikan juga perhatian yang serius terhadap terhadap alokasi sejumlah dana yang berupa bantuan kepada daerah terutama untuk daerah yang berpendapatan rendah dan kurang potensinya, maka kesenjangan antar daerah dapat dikurangi. Sehingga pembangunan daerah dapat diarahkan untuk mengembangkan dana serta menyaserasikan laju pertumbuhan antar daerah, kota dan desa.

BAB VI PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Dari hasil penelitian dan analisis data maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Ketentuan penggunaan *Partial Adjustment Models* (PAM) pada model penelitian ini dapat terpenuhi. Dengan kata lain model *Partial Adjustment Models* (PAM) pada penelitian ini berhasil dalam mengestimasi kebutuhan dana Provinsi Papua. Hal ini mengindikasikan bahwa model PAM cocok digunakan untuk mengestimasi pengaruh variabel jumlah penduduk, banyak sekolah, panjang jalan dan jumlah penduduk miskin terhadap variasi kebutuhan dana Provinsi Papua.
2. Jumlah penduduk, banyak sekolah, panjang jalan, jumlah penduduk miskin dan kebutuhan dana satu tahun sebelumnya secara bersama-sama berpengaruh terhadap kebutuhan dana daerah di Provinsi Papua.
3. Kondisi PAD Provinsi Papua yang relatif rendah kontribusinya terhadap total penerimaan sehingga untuk masa yang akan datang upaya dalam menggali dan meningkatkan PAD mutlak harus dilakukan serta lebih banyak melakukan efisiensi pada sisi pengeluaran rutin sehingga pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat Papua dapat dicapai.
4. Dana perimbangan yang diterima oleh Provinsi Papua sudah relatif besar karena hampir 80 persen total penerimaan Provinsi Papua berasal dari dana

perimbangan. Kondisi ini menunjukkan adanya ketergantungan yang tinggi dari Provinsi Papua terhadap pemerintah Pusat

5. Dari penelitian ini diketahui bahwa keuangan daerah Provinsi Papua dapat dikatakan kurang mencukupi sehingga masih memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap dana yang berasal dari pusat. Dengan demikian teori Hughes tentang *Economic Rationalist Argument* bahwa *Government is Still too Large and too Dominant* terbukti pada penelitian ini.

6.2. S a r a n

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka disarankan untuk memperhatikan beberapa hal berikut, yaitu :

1. Pemerintah daerah Provinsi Papua untuk terus berupaya dalam menggali dan meningkatkan penerimaan pendapatan asli daerah (PAD). Dengan mengupayakan intensifikasi, ekstensifikasi dan *tax sharing* terhadap sumber-sumber pendapatan daerah.

Contoh Ekstensifikasi :

Melihat kondisi geografi Papua, nampaknya pajak kendaraan atas air dampak menjadi penyumbang PAD yang cukup berarti. Sayang sekali pada saat ini potensi tersebut belum dimanfaatkan secara semestinya. Di beberapa Provinsi di Kalimantan dan Sumatera, pajak jenis ini telah memberikan sumbangan yang tidak kecil terhadap PAD. PKB dan BBN untuk kendaraan atas air. Tetapi untuk jangka pendek, pemungutan jenis pajak ini masih memerlukan waktu untuk penggodokan dan penyesuaian dalam implementasinya.

➤ **Retribusi untuk Izin Membangun Bangunan Bertingkat**

Menurut keterangan Dinas Praswil Papua, bahwa saat ini belum dilakukan pengaturan terhadap bangunan bertingkat. Sehingga terdapat kemungkinan besar, pengaturan izin bangunan bertingkat diatur oleh Pemerintah Daerah kota/kabupaten cq Dinas Praswil Provinsi.

Sebenarnya izin ini dapat dikelola oleh Dinas Praswil baik kota/kabupaten dan atau Provinsi, tetapi karena fasilitas dan tenaga ahli untuk bangunan bertingkat baru dimiliki oleh Dinas Praswil Provinsi, maka pemungutan atas Izin Membangun Bangunan Bertingkat seyogyanya dilakukan oleh Dinas Praswil Provinsi

Prospek pendapatan dari jenis retribusi ini tergantung pada tarif yang ditetapkan oleh Pemda Provinsi dan besarnya basis retribusi. Jika dilihat kemungkinan perkembangan bangunan bertingkat di Papua untuk jangka pendek masih sangat terbatas, sehingga dalam jangka pendek penerimaan dari retribusi ini tidak begitu besar. Akan tetapi untuk jangka panjang penerimaan dari jenis retribusi ini mempunyai potensi yang besar sejalan dengan perkembangan perkotaan di Papua .

➤ **Retribusi Penggunaan Air Bawah Tanah dan Perairan Umum**

Komponen ini sebenarnya cukup potensial sebagai sumber dana Pemda Provinsi Kalimantan Timur telah menerapkan pungutan ini dan menghasilkan tambahan Pendapatan Asli Daerah yang sangat besar. Hasil pungutan dari dua subyek retribusi yakni Pertamina dan Pupuk Kaltim saja mencapai Rp. 120,8 milyar (Kompas, 14 November 1997).

Jika diterapkan di Papua, maka diperkirakan akan diperoleh tambahan pendapatan yang sangat besar. Kegiatan-kegiatan yang potensial dipungut retribusi ini di Papua adalah PT. Freeport Indonesia, Pertamina dan Kontraktor-kontraktornya dan Industri Pengolahan hasil perikanan.

Contoh Intensifikasi :

Berdasarkan pengamatan peneliti, menunjukkan semua komponen belum sepenuhnya dipungut secara efektif dan efisien. Upaya peningkatan efektifitas dan efisiensi pemungutan dapat dilakukan dengan,

- Peningkatan penerimaan melalui peningkatan tarif dan pemungutan yang lebih intensif.
- Peningkatan kemampuan aparat untuk menuju peningkatan penerimaan pendapatan daerah.
- Peningkatan pelayanan bagi subyek pajak.

Dimana ketiga metode ini akan dicoba diterapkan untuk komponen-komponen PAD yang mempunyai potensi untuk ditingkatkan.

Dengan adanya penyesuaian tarif tiap 2 tahun, maka penerimaan dari sumber ini akan cenderung meningkat setiap tahun. Namun demikian sebagai mana bersasarkan pengamatan peneliti, potensi PKB/BBN belum sepenuhnya digali.

Upaya penggalan ini dapat melakukan dengan cara :

- Perbaikan administrasi pemungutan berupa,
 - Penambahan fasilitas bagi cabang-cabang dan UPTD.
 - Penambahan personil dicabang-cabang Dinas yang membutuhkannya seperti Sorong.

- Studi komparatif bagi aparat Dipenda.
- Peningkatan pelayanan dengan melakukan penyederhanaan tata cara penyetoran. Jika sekarang terdapat dua loket yakni loket Samsat untuk pengembalian formulir dan PKB dan Polisi untuk penyetoran uang dan pengambilan plat nomor, maka demi efisiensi waktu sebaiknya kedua loket digabung menjadi satu loket saja.
- Komputerisasi untuk PKB dan BBN-KB.
- Pengenaan sanksi yang lebih keras, bagi yang lalai dan diadakan perbedaan nilai denda tergantung pada waktu keterlambatan.

➤ Pajak atas Ijin

Untuk pajak ini, harus dilakukan beberapa perombakan berupa :

- Kenaikan tarif minimal dapat menutupi biaya yang dikeluarkan.
- Tarif ditetapkan atas nilai pekerjaan/izin yang diberikan.

Kenaikan tarif tersebut disesuaikan dengan perkembangan tingkat harga selama jangka waktu 1995-1997 ini. Untuk mencapai tujuan tersebut diatas, Perda yang mengatur pemungutan Pajak Atas Ijin perlu direvisi. Perda yang mengatur pemungutan PAD telah berumur lebih dari 10 tahun sehingga mutlak untuk direvisi.

Meskipun sebagian obyek pajak ini dihapuskan, sehubungan Paket Kebijakan 24 Desember 1987, yaitu ijin atas pembangunan hotel dan tempat-tempat wisata, penerimaan Pemda Papua tidak terlalu berpengaruh karena diperkirakan pembangunan hotel dan tempat-tempat wisata masih relatif sedikit baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang.

➤ Pajak Atas Ijin Menangkap Ikan (PAIMI)

Untuk jenis pajak ini, sebaiknya diperbaiki aturannya, dengan kondisi sekarang dan diperlukan untuk masa yang akan datang, biaya pemungutan dan nilai penerimaan di jenis pajak ini belum dapat tertutupi. Disamping itu pengenaan pajak ini kurang menyentuh aspek keadilan. Artinya disatu pihak eksplorasi dan eksploitasi perikanan secara modern yang bertujuan ekspor dibebaskan dari kewajiban ini, sebaliknya nelayan tradisional yang berasal dari golongan ekonomi lemah dikenakan pajak ini. Kesukaran pemungutan pajak ini juga mendasari saran pencabutan pajak ini.

➤ Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Dinas Kesehatan

Untuk jenis retribusi ini sangat sukar untuk mengharapkan kenaikan penerimaan. Hal ini karena faktor politis dan sosial ekonomi masyarakat Irian Jaya yang tidak memungkinkan penetapan tarif didasarkan atas biaya yang dikeluarkan.

Upaya mengurangi defisit dari jenis retribusi ini dapat dilakukan dengan cara subsidi silang, artinya untuk kelas I dan VIP dikenakan tarif diatas biaya rata-rata. Sebaliknya untuk kelas-kelas ekonomi ditetapkan tarif lebih rendah dari biaya rata-rata. Dengan cara demikian defisitnya dapat dikurangi.

➤ Retribusi atas Bahan Galian Golongan C

Upaya meningkatkan penerimaan dari retribusi ini dapat dilakukan dengan;

- Penyuluhan kepada masyarakat tentang manfaat retribusi galian.

- Pengeanaan atas penggunaan jenis bahan galian (sekarang yang digunakan dalam proyek Trans Papua). Untuk menyederhanakan proses pemungutan dapat dilakukan pemungutan atas kontrak yang ditandatangani oleh kontraktor, yang diuji harus dispesifikasi lebih terperinci dengan tarif tertentu.

Contoh Tax Sharing :

➤ Pajak Bumi dan Bangunan

PBB meskipun merupakan pajak pusat, tetapi hasilnya sebagian besar didistribusikan pada Daerah. Realisasi penerimaan PBB di Papua menunjukkan gambaran yang cukup menggembirakan. Penerimaan PBB pada tahun 1997/1998 meningkat 1,8 kali dibandingkan penerimaan Ipeda dan Pajak Rumah Tangga rata-rata selama periode 1993/1994 – 1995/1996.

Sehingga sudah layak nya bagi Pemda Papua membantu pelaksanaan pemungutan jenis pajak ini. Penyuluhan akan pentingnya PBB tentu akan dapat tidak hanya menggali lebih banyak potensi PBB di daerah yang telah tergarap (daerah perkotaan) juga memperbesar basis pajak ini yaitu daerah pedesaan.

Pemda juga harus memperjuangkan agar PBB dapat dipungut dari daerah konsesi seperti hutan maupun pertambangan.

Implikasi peningkatan penerimaan PBB mempunyai dampak yang luas terhadap pembiayaan pemerintahan di Papua. Secara langsung Pemda Provinsi Papua akan menerima bagian sebesar 90% dari penerimaan PBB

yang berarti akan menambah besarnya Pendapatan Daerah Provinsi Papua. Secara tidak langsung PBB juga dapat melepas atau sekurang-kurangnya mengurangi ketergantungan keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Papua terhadap Pemerintah Daerah Pusat.

➤ **Royalitas**

Sumber penerimaan ini berasal dari bagian royalti yang diterima oleh Pemerintah Pusat dari PT Freeport Indonesia yang kemudian dibagikan kepada Pemerintah Daerah Papua. Menurut keterangan Dispenda Provinsi Papua tidak ada aturan yang jelas tentang pembagian royalti ini. Padahal jumlah penerimaan dari royalti ini sangat besar.

Untuk memberikan kejelasan dalam perencanaan anggaran Pemda Papua perlu meminta penjelasan tentang pembagian royalti ini.

2. Pemerintah Pusat disarankan untuk lebih meletakkan dan menekankan penyelenggaraan asas desentralisasi daripada asas demokrasi dan tugas pembantuan, sehingga tampak adanya penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi khusus di Papua. Dengan demikian, perlu dilakukan peninjauan kembali atas pasal-pasal di dalam Undang-Undang Nomor 21/2001 terutama yang berhubungan dengan keuangan daerah. Konsep titik berat otonomi khusus, harus ditekankan tidak saja kepada kuantitas urusan yang diserahkan menjadi Urusan Rumah Tangga Sendiri, tetapi juga kepada pemberian wewenang, kemandirian, dan keselarasan untuk mengurus urusan-urusan tersebut. Walaupun diakui bahwa subsidi masih tetap diperlukan, tetapi disarankan untuk diserahkan di dalam bentuk *block-grant*. Dimana pemerintah

daerah mempunyai kewenangan dan kebebasan penuh mulai dari pemikiran, perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, sampai kepada pengawasan dan laporan. Dengan penyerahan subsidi secara *block grant* ini, di satu pihak akan terlihat adanya kepercayaan pusat terhadap daerah-daerah. Selain itu juga daerah-daerah akan merasakan adanya pengakuan akan kebebasan dan kemandirian untuk mengembangkan daerahnya sendiri berdasarkan potensi-potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

3. Pemerintah Pusat disarankan adanya pembagian pajak dalam bentuk *tax sharing* atau *tax levy* atau *opsen* bagi daerah-daerah yang menghasilkan sumber pajak atau sumber pendapatan yang besar bagi penerimaan negara/pusat. Dengan bentuk pembagian pajak seperti ini maka kecuali PADS daerah akan bertambah dan menjadi besar, tetapi juga dapat menghindarkan issue bahwa pusat terlalu banyak mengambil milik dan kekayaan daerah.

6.3. Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini menghadapi keterbatasan-keterbatasan pada jumlah variabel-variabel yang mempengaruhi tingkat elastisitas kebutuhan dana Provinsi Papua seperti inflasi dan tingkat suku bunga. Selain itu analisis dana perimbangan pada penelitian ini juga perlu dilakukan penelitian ulang mengingat kebijakan mengenai dana perimbangan antara pemerintah pusat dan pemerinah daerah baru berjalan lebih kurang 1,5 tahun.

DAFTAR PUSTAKA

- Ambaho, Yance, *Faktor – faktor yang Mempengaruhi Pengeluaran Pemerintah Daerah Kabupaten Sorong*, UGM, 1998, (tidak dipublikasikan)
- Arsyad, Lincolin. 1999. *Pengantar perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*, BPFE Yogyakarta
- Aziz Jaya, I, 1993, *Ilmu Ekonomi Regional dan Beberapa aplikasinya di Indonesia*, FE – UI, Jakarta
- Badan Pusat Statistik. 1993/1994-1996/1997. *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat I*, Badan Pusat Statistik, Jalarta.
- Blakely, Edward, 1994. *Planing lokal ekonomi development*, Sage Publications Inc.
- CIDES, 1998. *Konsep Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, Executive Summarry Hasil Penelitian (tidak dipublikasikan)*
- Davey, K.J. 1988. *Pembiayaan Pemerintah Daerah*, Universitas Indonesia Press.
- _____. 2001. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.104,105,106,107, tahun 2000*, CV Novindo Pustaka Mandiri, Jakarta
- David Osborne dan Peter Plastrik. 2000. *Memangkas Birokrasi, Lima Strategi Menuju Pemerintah Wirausaha*, Penerbit PPM.
- Divas, N, Binder, B, Booth, Davey, K, Kelly, R, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia*, UI Press, Jakarta
- Due, John.F. 1968. *Keuangan Negara, Perekonomian Ekonomi dari Sektor Pemerintah*, Universitas Indonesia Press, Jakarta

- Dunn, Willtam N. 1999. *Analisis Kebijakan .Publik*, Gajah Mada University Press
- Hughes, Owen, E, 1994, *Publik Management and Administration, An Introduction*, New York, St Martins Pres Inc
- Hyman, David.N. 1996. *Public Finance, A Contemporary Application of Theory to Policy (fifth edition)*, Orlando: Hatcourt Brace College Publisher.
- Imai, Keiko. 1992. *Decentralizing Government Deficit Finence In Argentina, The Developing Economies*, XXX-4, 430 – 449.
- Kamaluddin, Rushan. 1983. *Beberapa aspek Pembangunan Nasional dan Daerah, Ghalia Indonesia*.
- Kunarjo. 1993. *Perencanaan dan Pembicayaan Pembangunan Universitas Indonesia press*.
- Kuncoro, Mudrajat. 1995. *Desentralisasi Fiskal di Indonesia: Dilema Otonomi dan Ketergantungan*, Prisma, 4, 3-17.
- Liaw, Gasper, *Identifikasi kekuatan dan Kelemahan Keuangan Daearah Menuju Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Kabupaten Jaya Wijaya*, UGM, 2000, (tidak dipublikasikan)
- Mac Andrew Colin dan Ichlasul amal, 1993. *Hubungan Pusat – Daerah dalam pembangunan*, PT Raja Grafindo Persada Jakarta..
- Machfud Sidik dan Soewondo, 1992, *Keuangan daerah Menurut UUD 1945*, penerbit pustaka sinar harapan, Jakarta
- Persada, Rozali, *Prospek keuangan Daerah Propinsi Riau Dengan Berlakunya Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah terhadap Ketahanan Nasional*, UI (tidak dipublikasiakan)
- Ratih dan Ichsan, *Administrasi Keuangan Daerah*, Universitas Brawijaya Malang 1984

- Rekso Hadiprodjo, Sukanto dan Prodono. 1996. *Ekonomi Sumber daya alam dan Energi, edisi 2, BPFE Yogyakarta*
- Riwu Kaho, Josef. 1982. *Mekanisme pengontrolan dalam hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah suatu Studi Perbandingan, Bina Aksara, Jakarta.*
- Riwu Kaho, Josif. 1988. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Rajawali pers, Jakarta*
- Sarundajang. 2000. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah, Pustaka Harapan, Jakarta.*
- Shah, Anwar. 1994. *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Washington DC, The World Bank.
- Sidik, Machfud. 1999. *Hubungan Keuangan Pusat – Daerah Studi Empirik dan rekomendasi Kebijakan. Bagi Indonesia, Jakarta.*
- Sujanto. 1992. *Otonomi Birokrasi Partisipasi, Dahara Prizc, Semarang.*
- Sukirno, Sadono. 1976 *Beberapa aspek dalam persoalan Pembangunan Daerah, Universitas Indonesia Press*
- _____. 1995 *Otonomi Daerah, Peluang dan tantangan, Hasil diskusi terbatas memperingati Sewindu Suara Pembaruan dan HUT ke 50 Republik Indonesia, Suara Pembaruan*
- Sumitro, Rachmad, 1990, *Perundang – Undangan Pajak Indonesia*, NU Eresco, Bandung
- Suparmoko, 1996, *Keuangan Negara dalam teori dan praktek, BPFE Yogyakarta.*
- Supriatna, Tjahyo, 1993. *Sistem administrasi di daerah, Bumi aksara, Jakarta.*
- Tim Penelitian dan Pengembangan Ekonomi – FE UGM, 1995. *Laporan Penyusunan Sistem Perencanaan Alokasi Bantuan Kepada Pemerintah*

Daerah, Kerjasama dengan Biro Pembangunan Daerah Tingkat II dan Perdesaan – Badan Perencana Pembangunan Nasional.

Tjenreng, Baharuddin, 1994, Faktor –faktor yang mempengaruhi Prospek Otonomi Daerah Dalam Era PJPT II, *Widya Praja* No. 20 Th XIII,: 16-26

Tjokroamidjojo, Bintoro. 1985. *Perencanaan Pembangunan, Gunung Agung, Jakarta*

Widjaja. 1998. *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia ,Rineka Cipta*

Widodo, Hg. Susesno Triyanto. 1990. *Indikator Ekonomi* (cetakan ke-10), Yogyakarta : Kanisius.

Peraturan-Peraturan:

1. UUD 1945
2. UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah
3. UU No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
4. UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus
5. PP No. 104 Tahun 2000 tentang Dana perimbangan
6. PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah
7. PP No. 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan pertanggung jawaban dalam melaksanakan Dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
8. PP No. 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah