

Ketimpangan Ekonomi dan Kebijakan Pemerataan Pembangunan Di Provinsi Banten

Nidya Waras Sayekti

Penguatan Kapasitas Keuangan Negara Melalui Revisi UU Pengelolaan PNBPNBP

Ariesy Tri Mauleny

Pengaruh Investasi Terhadap Penyerapan Tenaga Kerja

Rastri Paramita dan Ratna Christianingrum

Pengaruh PAD, DAU, DAK Terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan pada Kabupaten/Kota di Indonesia

Adhi Prasetyo dan Ade Nurul Aida

Analisis Hubungan Belanja Pemerintah Fungsi Pariwisata Terhadap Produk Domestik Bruto Regional (PDRB)

Dahiri dan Marihot Nasution

SUSUNAN DEWAN REDAKSI
JURNAL BUDGET

Penanggungjawab

Dr. Asep Ahmad Saefuloh, S.E., M.Si.

Pemimpin Redaksi

Slamet Widodo, S.E., M.E.

Redaktur

Martha Carolina, SE.,Ak., M. Ak.

Robby Alexander Sirait, S.E., M.E.

Dahiri, S.Si., M.Sc

Rastri Paramita, S.E., M.M.

Editor dan Layout

Marihot Nasution, S.E., M.Si.

Sekretariat

Mardi Harjo, S.E., M.Si.

Achmad Ridho, S.E.

Memed Sobari

Musbiyatun

Jurnal ini diterbitkan oleh Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian DPR RI. Isi dan hasil penelitian dalam tulisan-tulisan di jurnal ini sepenuhnya tanggung jawab para penulis dan bukan merupakan pandangan resmi Badan Keahlian DPR RI.

Buletin ini diterbitkan dua kali dalam setahun pada bulan Juni dan Desember berdasarkan hasil penelitian dan analisis mengenai isu-isu keuangan negara terkini yang dapat menjadi dukungan substansi bagi pelaksanaan fungsi anggaran dan pengawasan DPR RI.

Jurnal Budget

Vol. 2, No. 1, 2017

ISSN 2541-5557

**Pusat Kajian Anggaran
Badan Keahlian DPR RI**

Halaman ini sengaja dikosongkan

PENGANTAR REDAKSI

Puji Syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, Jurnal Ilmiah Jabatan Fungsional Analis APBN yang bernama "**Budget**" kembali terbit dan memasuki volume kedua. Jurnal Budget Volume 2 Edisi 1 merupakan hasil dari proses redaksional dan penulisan yang dimulai dari awal tahun 2017 hingga terbit pada bulan Juli 2017.

Terbitan Jurnal Budget ini merupakan hasil kerja redaksi, para Analis APBN dari Pusat Kajian Anggaran, para Peneliti dari Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI sebagai penulis utama, dan tentunya pimpinan Pusat Kajian Anggaran BKD DPR RI beserta jajarannya. Redaksi tetap memberikan Kesempatan bagi semua pihak yang berkepentingan untuk ikut memberikan masukan dan menentukan tata kelola yang terbaik serta ikut berkontribusi dalam jurnal **Budget** ini.

Jurnal **Budget** dalam setiap terbitan berisi materi yang membahas seputar permasalahan dalam keuangan negara yang merupakan lingkup tugas dari Jabatan Fungsional Analis APBN. Sebagai output yang diterbitkan di lingkungan parlemen, yaitu MPR/DPR/DPD RI maka diharapkan materi yang disajikan didalamnya, meskipun bersifat ilmiah dan pembahasan keilmuan/akademik, namun tetap mampu menjadi sumber informasi, memberikan kontribusi data-data hingga rekomendasi bagi tugas dan kewenangan anggota parlemen, khususnya Anggota DPR RI.

Meskipun telah mencapai volume kedua, jurnal kami pastilah tak luput dari kekurangan. Untuk itu, selanjutnya Redaksi mengharapkan masukan terbuka dari semua pihak atau stakeholders, demi perbaikan dan peningkatan kualitas jurnal sebagaimana harapan kita semua.

Redaksi berharap semoga artikel-artikel ilmiah yang termuat dalam jurnal ini mampu memberikan manfaat bagi analis APBN, peneliti, anggota parlemen, maupun pihak-pihak akademisi dan professional yang mempunyai minat dalam penelitian terkait isu-isu keuangan negara

Dewan Redaksi

Halaman ini sengaja dikosongkan

Jurnal Budget

Vol. 2, No. 1, 2017

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi.....	iii
Daftar Isi.....	v
Ringkasan.....	vi
Ketimpangan Ekonomi dan Kebijakan Pemerataan Pembangunan Di Provinsi Banten	
<i>Nidya Waras Sayekti.....</i>	1
Penguatan Kapasitas Keuangan Negara Melalui Revisi UU Pengelolaan PNB	
<i>Ariesy Tri Mauleny.....</i>	11
Pengaruh Investasi Terhadap Penyerapan Tenaga Kerja	
<i>Rastri Paramita dan Ratna Christianingrum.....</i>	32
Pengaruh PAD, DAU, DAK Terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan pada Kabupaten/Kota di Indonesia	
<i>Adhi Prasetyo dan Ade Nurul Aida.....</i>	51
Analisis Hubungan Belanja Pemerintah Fungsi Pariwisata Terhadap Produk Domestik Bruto Regional (PDRB)	
<i>Dahiri dan Marihot Nasution.....</i>	62

KETIMPANGAN EKONOMI DAN KEBIJAKAN PEMERATAAN PEMBANGUNAN DI PROVINSI BANTEN

Nidya Waras Sayekti

Ringkasan

Provinsi Banten merupakan daerah otonomi hasil pemekaran dari Provinsi Jawa Barat sejak tahun 2000. Provinsi Banten memiliki tingkat koefisien gini (*gini ratio*) yang berfluktuasi selama tahun 2012-2016 dengan angka tertinggi pada tahun 2014 sebesar 0,424 dan cenderung menurun pada tahun 2016 sebesar 0,392. Ketidakseimbangan pertumbuhan (*unbalanced growth*) antara wilayah Banten Selatan dan Banten Utara mempertajam kesenjangan kesejahteraan sosial-ekonomi (disparitas) di Provinsi Banten. Padahal salah satu tujuan pembangunan wilayah adalah mengurangi ketimpangan antarwilayah. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif guna memberikan analisis yang komprehensif mengenai ketimpangan ekonomi dan kebijakan pemerataan pembangunan di Provinsi Banten.

Berdasarkan hasil analisis salah satu hambatan yang dialami Pemerintah Daerah (Pemda) Provinsi Banten dalam melaksanakan pembangunan yaitu kondisi geografis. Oleh karena itu, Pemda Provinsi Banten menerapkan strategi pembangunan jangka panjang dengan memaksimalkan potensi daerah tertinggal, antara lain dengan menjadikan daerah bagian selatan sebagai kawasan minapolitan. Untuk mendukung hal tersebut dan menekan ketimpangan ekonomi yang terjadi, kiranya pemda perlu meningkatkan konektivitas antar wilayah melalui peningkatan sarana dan prasarana transportasi darat, udara, dan laut yang menghubungkan pusat-pusat pertumbuhan baru.

PENGUATAN KAPASITAS KEUANGAN NEGARA MELALUI REVISI UU PENGELOLAAN PNBP

Ariesy Tri Mauleny

Ringkasan

Salah satu tugas dan fungsi pemerintah di bidang keuangan negara adalah pengelolaan penerimaan negara sebagai sumber pembiayaan pembangunan. Upaya menjaga stabilitas fiskal melalui peningkatan penerimaan negara belum sepenuhnya didukung oleh penerimaan pemerintah non-pajak yang optimal atau yang biasa disebut pengelolaan PNBP. Hal ini dapat dilihat dari pencapaian PNBP yang masih fluktuatif dan berkorelasi dengan pertumbuhan ekonomi dan pencapaian indikator pembangunan belum terlihat dirasakan. Ditambah dengan berbagai permasalahan yang terjadi dalam 20 tahun pengelolaan PNBP sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 yang menuntut selesainya RUU Pengelolaan PNBP. Hal ini membuat penelitian ini menarik untuk diteliti. Penggunaan metodologi penelitian analisis kualitatif dan pendekatan deskriptif diharapkan dapat menggambarkan pemetaan masalah pengelolaan PNBP secara komprehensif dan menyajikan isu strategis dalam pembahasan RUU Pengelolaan PNBP sehingga penguatan keuangan negara dapat dicapai melalui revisi manajemen PNBP. Keberadaan RUU tentang PNBP diharapkan juga dapat memberikan *legal clarity*, *legal certainty*, *legal enforceability* dan *legal effectiveness* bagi pemerintah pusat dan daerah dalam mewujudkan desentralisasi yang berkeadilan, efektif dan efisien. Pembahasan RUU PNBP harus melibatkan pemerintahan daerah yang menjadi daerah penghasil PNBP serta menitikberatkan pada manajemen pengelolaannya.

PENGARUH INVESTASI TERHADAP PENYERAPAN TENAGA KERJA

Rastri Paramita dan Ratna Christianingrum

Ringkasan

Perkembangan investasi selama 5 tahun terakhir (2012-2016) mengalami tren yang meningkat. Namun sumbangan investasi terhadap pertumbuhan Indonesia masih belum sebesar dari konsumsi agregat. Padahal *multiplier effect* investasi dapat menyediakan lapangan kerja baru, sehingga menyerap tenaga kerja, peningkatan pendapatan per kapita, kemudian, tingkat konsumsi juga mengalami peningkatan dan akhirnya akan berdampak pada peningkatan pendapatan nasional. Penelitian ini bertujuan menganalisis pengaruh investasi terhadap penyerapan tenaga kerja secara nasional, dengan menggunakan data periode 2012 – 2016.

Berdasarkan hasil analisis, jumlah penyerapan tenaga kerja Indonesia dipengaruhi oleh nilai investasi dan jenis sektor industri. Akan tetapi, tidak semua sektor industri mempengaruhi penyerapan tenaga kerja Indonesia. Sektor-sektor yang memberikan pengaruh secara signifikan terhadap penyerapan tenaga kerja adalah sektor tanaman pangan dan perkebunan; pertambangan; industri logam dasar barang logam, mesin dan elektronik; makanan; serta industri tekstil.

Merujuk pada hasil penelitian, pemerintah perlu menetapkan sektor unggulan berdasarkan kemampuan menyerap tenaga kerja serta kesesuaian profil tenaga kerja, menciptakan peraturan perundang-undangan yang tidak tumpang tindih dan tidak multitafsir sehingga memudahkan investor untuk berinvestasi, terus mendorong iklim investasi yang baik, memperkuat koordinasi antara K/L dalam mendukung iklim investasi serta mempersiapkan tenaga kerja yang berpengetahuan atau memiliki keterampilan sesuai dengan kebutuhan sektor unggulan.

PENGARUH PAD, DAU, DAK TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI DAN KEMISKINAN PADA KABUPATEN/KOTA DI INDONESIA

Adhi Prasetyo dan Ade Nurul Aida

Ringkasan

Desentralisasi menuntut semua pihak untuk melakukan perubahan dan pemahaman tentang tugas dan kewenangan pemerintahan daerah. Dengan demikian daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan yang berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi dan mengurangi kemiskinan di daerah.

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis pengaruh pendapatan asli daerah, Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap pertumbuhan ekonomi dan tingkat kemiskinan pada kabupaten/kota di Indonesia dengan menggunakan metode analisis jalur/*path analysis* dengan data sekunder berupa panel yang terdiri atas 33 provinsi yang mencakup 441 kabupaten/kota di Indonesia dengan kurun waktu 2012-2014. Data tersebut meliputi Pendapatan Asli Daerah (PAD), DAU, DAK, serta pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan.

Hasil penelitian menunjukkan: (1) PAD dan DAU berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi di tiap kabupaten/kota daerah namun DAK tidak berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi. (2) PAD, dan DAU berpengaruh terhadap kemiskinan, namun DAK tidak berpengaruh terhadap kemiskinan di kabupaten/kota di Indonesia. (3) secara tidak langsung PAD, dan DAU berpengaruh terhadap penurunan kemiskinan melalui peningkatan pertumbuhan ekonomi.

ANALISIS HUBUNGAN BELANJA PEMERINTAH FUNGSI PARIWISATA TERHADAP PRODUK DOMESTIK BRUTO REGIONAL (PDRB)

Dahiri dan Marihot Nasution

Ringkasan

Pariwisata merupakan sektor industri yang sedang diunggulkan di Indonesia untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Meskipun demikian, belanja fungsi pariwisata hanya dialokasikan sedikit karena terbatasnya ruang fiskal pemerintah. Studi ini menguji hubungan antara besaran alokasi belanja fungsi pariwisata pemerintah daerah dan pertumbuhan ekonomi daerah yang diukur dengan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Pengujian dilakukan dengan menggunakan data dari tahun 2010 hingga 2015 untuk seluruh kabupaten/kota di Indonesia. Hal ini dilakukan untuk melihat besarnya dampak belanja pemerintah, khususnya di bidang pariwisata, pada pertumbuhan ekonomi.

Dari hasil pengujian korelasi sederhana, diketahui bahwa belanja fungsi pariwisata berkorelasi positif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Hal ini menandakan bahwa pemanfaatan dana untuk pariwisata mampu untuk meningkatkan taraf perekonomian masyarakat meskipun dengan alokasi yang terbatas. Meskipun begitu, perlu optimalisasi pemanfaatan dana belanja pariwisata yang lebih baik agar manfaat dan dampak dari industri pariwisata dapat lebih dirasakan oleh masyarakat khususnya di bidang ekonomi agar mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Optimalisasi tersebut dapat dilakukan pemerintah dengan meningkatkan efisiensi dan efektivitas kebijakan pembangunan di sektor pariwisata. Dengan optimalisasi pelaksanaan kebijakan tersebut maka diharapkan hasil dari pembangunan pariwisata dapat diperoleh dampak positif tidak hanya bagi perekonomian daerah namun juga bagi perekonomian nasional.

Halaman ini sengaja dikosongkan

KETIMPANGAN EKONOMI DAN KEBIJAKAN PEMERATAAN PEMBANGUNAN DI PROVINSI BANTEN

Nidya Waras Sayekti

Pusat Penelitian, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: nidya.ws@dpr.go.id

Abstract

During 16 years of development since regional autonomy, economic inequality is still a problem in Banten Province. The imbalance of growth between the South and North Region sharpens the socio-economic welfare gap in Banten Province. The districts/municipalities in the Northern Territory have Gross Regional Domestic Income (GRDP) greater than districts / municipalities located in the Southern Region whereas the southern region has an area of more than 60 percent of the total area of Banten. This research used descriptive method with qualitative approach to give a thorough analysis about policy of economic gap equation and development in Banten Province. The gini ratio of Banten Province for the year 2012 - 2016 is the highest in 2014 (0.424) and tends to decrease to 0.392 in 2016. One of the efforts of the Banten Provincial Government is to implement a long-term development strategy by maximizing the potential of the remaining area, the southern part as the minapolitan area. To support this and to reduce economic imbalances, local governments need to increase inter-regional connectivity through improved land, air and sea transportation and the infrastructure linking new growth centers. Through this strategy is expected to suppress the economic imbalances that occur and even distribution of development felt more Banten community.

Keywords: *Economic inequality, growth imbalance, and economic gap equation policy*

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Oxfam Indonesia dan International NGO Forum on Indonesia Development (INFID) mencatat peringkat ketimpangan ekonomi Indonesia berada di posisi enam terburuk di dunia. Pertumbuhan ekonomi Indonesia dinilai cukup stabil dan proporsi masyarakat yang hidup dalam kemiskinan ekstrim telah berkurang menjadi sekitar 8 persen. Namun demikian, capaian pertumbuhan ekonomi tersebut belum diimbangi dengan pembagian pendapatan yang merata, penyebabnya yaitu fundamentalisme pasar, ketidaksetaraan gender, upah murah, ketimpangan akses infrastruktur antara perdesaan dan perkotaan, serta sistem perpajakan yang gagal dalam mendistribusikan kekayaan.

Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah Indonesia untuk mengatasi ketimpangan ekonomi yaitu melalui kebijakan pemekaran daerah, sehingga pemerataan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat lebih mudah terwujud. Pernyataan ini bertolak belakang dengan hasil studi dari Bappenas (2008) yang menyatakan bahwa sebagian besar pemerintahan daerah baru tidak mampu mengurangi ketimpangan ekonomi dan indikator pembangunan sosial dengan wilayah induknya, walaupun sudah berdiri lebih dari lima tahun.

Provinsi Banten merupakan daerah hasil pemekaran dari Provinsi Jawa Barat yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Propinsi Banten. Pemisahan provinsi ini dimaksudkan untuk mendorong peningkatan pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, serta memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Hingga saat ini, Provinsi Banten telah melakukan pembangunan daerahnya selama 16 tahun. Tercatat pertumbuhan ekonomi Provinsi Banten pada tahun 2016 sebesar 5,26 persen (yoy) lebih rendah dibandingkan tahun 2015 sebesar 5,40 persen (yoy). Perlambatan ini merupakan dampak dari ketidakstabilan perekonomian global yang menyebabkan tekanan pada beberapa lapangan usaha di Provinsi Banten khususnya industri pengolahan. Namun demikian, angka pertumbuhan tersebut masih meninggalkan permasalahan pembangunan yaitu ketimpangan ekonomi masyarakat Banten.

Data Kemendagri menunjukkan dari tujuh daerah otonom hasil pemekaran, tingkat kesejahteraan rakyat Banten masuk dalam peringkat keenam, atau terburuk kedua. Dari tujuh provinsi baru yang dimekarkan sejak tahun 1999 itu, nilai tertinggi diperoleh Provinsi Maluku Utara dengan skor 55,88. Selanjutnya secara berurutan sesuai skor hasil evaluasi adalah Provinsi Gorontalo (51,31), Kepulauan Bangka Belitung (49,64), Sulawesi Barat (46,73), Kepulauan Riau (46,64), Provinsi Banten (44,57), dan Papua Barat (24,99). Evaluasi tersebut dinilai dari empat kriteria yakni peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerintahan yang baik (*good governance*), pelayanan publik, dan penguatan daya saing daerah. Provinsi Banten menduduki peringkat 6 untuk peningkatan kesejahteraan rakyat dengan nilai indeks 18,23, *good governance* menduduki peringkat 5, pelayanan publik menduduki peringkat 3 dengan indeks 12, dan penguatan daya saing menduduki peringkat 5 dengan indeks 7,48.

Berdasarkan data Kemendagri tersebut, maka Pemerintah Provinsi Banten perlu lebih meningkatkan kesejahteraan rakyatnya dengan cara melaksanakan *good governance*, dan meningkatkan daya saing daerahnya. Sedangkan, upaya untuk mengatasi ketimpangan ekonomi telah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Banten yaitu melalui pengurangan jumlah pengangguran dan angka kemiskinan.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik tingkat kemiskinan di Provinsi Banten pada September 2016 sebesar 5,36 persen sedangkan angka nasional sekitar 10,70 persen. Tingkat koefisien gini (*gini ratio*) di Provinsi Banten pada tahun 2012 – 2016 berfluktuasi, sedangkan presentase pengeluaran pada kelompok 40 persen terbawah pada September tahun 2016 sebesar 17,41 persen mengategorikan Provinsi Banten pada ketimpangan rendah. Oleh karena itu,

berdasarkan paparan di atas, penulis tertarik untuk melakukan kajian tentang ketimpangan ekonomi dan kebijakan pemerataan pembangunan di Provinsi Banten.

1.2. Rumusan Masalah

Mengatasi masalah ketimpangan ekonomi merupakan pekerjaan yang tidak ringan bagi pemerintah. Berbagai kebijakan dan program pembangunan disusun dan dilaksanakan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Begitu juga dengan Pemerintah Provinsi Banten yang telah melakukan upaya-upaya dalam mengatasi ketimpangan ekonomi di wilayahnya.

Penelitian ini akan mengkaji tentang ketimpangan ekonomi dan kebijakan pemerataan pembangunan di Provinsi Banten dengan fokus permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimana ketimpangan ekonomi di Provinsi Banten dilihat dari koefisien gini (*gini ratio*)?
- b. Bagaimana kebijakan pemerataan pembangunan di Provinsi Banten dalam upaya mengatasi ketimpangan ekonomi yang terjadi?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan, penelitian ini bertujuan untuk:

- a. mengkaji ketimpangan ekonomi di Provinsi Banten berdasarkan koefisien gini (*gini ratio*).
- b. mengkaji kebijakan pemerataan pembangunan di Provinsi Banten dalam upaya mengatasi ketimpangan ekonomi yang terjadi.

2. Tinjauan Pustaka - Kesenjangan Ekonomi dan Pembangunan Wilayah

Masalah kesenjangan antara kaya dan miskin di Indonesia sudah ada sejak tahun 1930 dikenali oleh Prof. Boeke dalam bukunya yang berjudul *Dualistische Economie*. Inti dari bukunya adalah bahwa perekonomian Indonesia terdiri atas dua bagian yang tidak terkait antara satu dan lainnya yaitu perekonomian perkotaan dan perekonomian perdesaan, yang ditandai dengan kesenjangan yang sangat luar biasa besarnya. Tidak ada daya tarik atau *pull effect* dari ekonomi perkotaan terhadap ekonomi perdesaan, dan juga tidak ada *trickle down effect* dari ekonomi perkotaan terhadap ekonomi perdesaan. Kondisi seperti ini yang membuat kesenjangan luar biasa antara kemakmuran dan kesejahteraan rakyat di perkotaan dan perdesaan.

Penyebab dari kesenjangan yang sangat besar ini adalah apabila liberalisme diberlakukan sejauh mungkin, pertumbuhan ekonomi akan besar, tetapi akan disertai dengan kesenjangan antara kaya dan miskin besar pula. Jadi, sistem ekonomi suatu bangsa sangat menentukan tingkat keadilan dari bangsa yang

bersangkutan. Sistem ekonomi yang diterapkan di Indonesia sangat liberal, dalam arti keikutcampuran pemerintah dalam bidang produksi, distribusi, dan konsumsi harus sekecil mungkin. Dalam sistem ekonomi demikian, berdampak terhadap pertumbuhan yang relatif besar setiap tahunnya, tetapi disertai kesenjangan yang lebih besar lagi. Dalam bukunya yang berjudul *Capitalism in the 21st Century*, Thomas Piketty menemukan bahwa *return on capital* lebih besar dibandingkan dengan produk domestik bruto (PDB) di bagian-bagian dari dunia yang menganut liberalisme yang sejauh mungkin.

Salah satu indikator dalam mengukur kesejahteraan masyarakat adalah dengan melihat tingkat ketimpangan ekonomi di dalamnya. Semakin besar ketimpangan terjadi memperlihatkan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak terjadi secara merata sehingga terjadi deviasi dari rata-rata pengeluaran per kapita antar kota/kabupaten dalam satu provinsi atau antar provinsi dalam satu negara. Ketimpangan masyarakat ini diukur salah satunya dengan koefisien gini (*gini ratio*) yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) selama dua kali dalam satu tahun. Koefisien gini (*gini ratio*) adalah ukuran pemerataan pendapatan yang dihitung berdasarkan kelas pendapatan. Nilai koefisien gini (*gini ratio*) berkisar antara 0 – 1. Semakin tinggi nilai koefisien gini (*gini ratio*) menunjukkan ketimpangan yang semakin tinggi.

Untuk mengatasi ketimpangan yang terjadi dilakukan pemerataan pembangunan antarwilayah. Pembangunan wilayah bertujuan untuk meningkatkan daya saing wilayah, meningkatkan pertumbuhan ekonomi, mengurangi ketimpangan antarwilayah, serta memajukan kehidupan masyarakat. Pembangunan wilayah yang strategis dan berkualitas menjadi harapan setiap daerah di Indonesia. Pembangunan wilayah selain meningkatkan daya saing wilayah juga mengupayakan keseimbangan pembangunan antardaerah sesuai dengan potensinya masing-masing. Perkembangan indikator utama dalam pembangunan wilayah meliputi pertumbuhan ekonomi, pengurangan pengangguran, dan pengurangan kemiskinan dapat menggambarkan capaian kinerja pembangunan wilayah secara umum.

3. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif diharapkan dapat memberikan analisis yang menyeluruh mengenai ketimpangan ekonomi dan kebijakan pemerataan pembangunan di Provinsi Banten. Kemudian penjelasan deskriptif akan memperdalam analisisnya. Dalam melakukan analisis, penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder.

Data primer diperoleh melalui wawancara dengan pemerintah daerah dan akademisi mengenai pelaksanaan pembangunan di Provinsi Banten, ketimpangan ekonomi yang terjadi dan kebijakan pemerataan pembangunan dalam upaya mengatasi ketimpangan ekonomi. Sedangkan data sekunder diperoleh dari data Badan Pusat Statistik (BPS), literatur (buku-buku referensi, jurnal), dan internet yang mempublikasikan mengenai pembangunan di Provinsi Banten.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Ketimpangan Ekonomi di Provinsi Banten Berdasarkan Koefisien Gini (*Gini Ratio*)

Provinsi Banten terdiri dari 4 Kabupaten dan 4 Kota, diantaranya Kabupaten Serang, Kabupaten Tangerang, Kabupaten Pandeglang, Kabupaten Lebak, Kota Serang, Kota Cilegon, Kota Tangerang, Kota Tangerang Selatan. Secara geografis, wilayah Provinsi Banten sangat strategis yaitu berbatasan dengan Ibukota Negara DKI Jakarta dan merupakan daerah penghubung antara Pulau Sumatera dan Pulau Jawa.

Jumlah penduduk di Provinsi Banten tahun 2011 sebanyak 11.005.518 jiwa dengan tingkat kepadatan penduduk 1.139 jiwa per km². Penyebaran penduduk di Provinsi Banten bertumpu di Kabupaten Tangerang yakni sebesar 26,9 persen dan terendah di Kabupaten Cilegon sebesar 3,5 persen. Dilihat dari kepadatan penduduk Kabupaten/Kota yang paling tinggi tingkat kepadatan penduduknya adalah Kota Tangerang sebanyak 12.147 jiwa per km² dan yang paling rendah yaitu Kabupaten Lebak dengan tingkat kepadatan penduduk sebanyak 359 jiwa per km². Berdasarkan data tersebut, terlihat bahwa penyebaran penduduk di Provinsi Banten tidak merata, dimana kepadatan tertinggi berada di wilayah yang berbatasan langsung dengan DKI Jakarta.

Berdasarkan data Susenas 2016, sebanyak 27,51 persen penduduk Banten berusia muda (0-14 tahun), 69,57 persen berusia produktif (15-64 tahun), dan hanya 2,92 persen yang berumur 65 tahun lebih. Dari data tersebut diperoleh angka ketergantungan (*dependency ratio*) penduduk Banten sebesar 46,14 persen. Artinya bahwa Provinsi Banten memiliki potensi sumber daya manusia yang tinggi untuk melaksanakan pembangunan wilayahnya.

Pembangunan yang dilakukan pemerintah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat. Berbagai program pembangunan telah dilakukan oleh pemerintah, baik di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, perumahan, lingkungan hidup, keamanan, politik, dan lain sebagainya. Pengawasan (*monitoring*) terhadap hasil-hasil pembangunan mutlak diperlukan untuk melihat sampai sejauh mana pembangunan yang telah dilaksanakan bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan rakyat sehingga program pembangunan berikutnya dapat lebih dioptimalkan.

Ketimpangan ekonomi menjadi isu strategis pembangunan Provinsi Banten, yaitu adanya ketidakseimbangan pertumbuhan (*unbalance growth*) antara wilayah Banten Selatan dan wilayah Banten Utara di Provinsi Banten sehingga mempertajam kesenjangan kesejahteraan sosial-ekonomi (disparitas) dan dapat mengganggu ketertiban proses pembangunan. Berdasarkan penelitian Suhartono (2015) tentang ketimpangan dan pembangunan ekonomi kabupaten/kota hasil pemekaran dengan analisis Klassen data PDRB dan pertumbuhan ekonomi daerah di Provinsi Banten, menghasilkan bahwa Kota Serang, Kota Tangerang Selatan, Kota Tangerang, dan Kabupaten Tangerang masuk kategori daerah cepat maju dan cepat tumbuh. Sedangkan Pandeglang dan Lebak masuk kategori

daerah relatif tertinggal. Kota Cilegon masuk kategori daerah berkembang cepat, dan Kabupaten Serang masuk ke dalam kategori daerah maju dan lamban tumbuh.

Berdasarkan data BPS, koefisien gini (*gini ratio*) Provinsi Banten masih berfluktuasi dibandingkan koefisien gini (*gini ratio*) nasional. Berikut data koefisien gini (*gini ratio*) Provinsi Banten dan nasional tahun 2012 sampai dengan tahun 2016:

Tabel 1. Perkembangan *Gini Ratio* Provinsi Banten dan Nasional Tahun 2012 – 2016

Tahun	Provinsi Banten	Nasional
2012	0,381	0,413
2013	0,380	0,406
2014	0,424	0,414
2015	0,386	0,402
2016	0,392	0,394

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Banten, 2017

Berdasarkan data lima tahun terakhir (Tabel 1), tingkat koefisien gini (*gini ratio*) nasional menunjukkan tren menurun. Di sisi lain, tingkat koefisien gini (*gini ratio*) di Provinsi Banten cukup berfluktuasi dengan angka tertinggi terjadi pada 2014 yaitu sebesar 0,424 dan menunjukkan kecenderungan menurun hingga mencapai angka 0,392 pada tahun 2016. Meskipun demikian, secara rata-rata tingkat ketimpangan di Provinsi Banten secara historis sedikit lebih rendah dibandingkan nasional. Koefisien gini (*gini ratio*) Provinsi Banten di tahun 2016 tersebut lebih rendah dibandingkan nasional yang pada September tahun 2016 mencapai 0,394 yang juga menurun dari sebelumnya pada tahun 2015 sebesar 0,402. Artinya bahwa pembangunan yang telah dilaksanakan Pemerintah Provinsi Banten mampu menekan ketimpangan ekonomi yang terjadi diwilayahnya.

Selain koefisien gini (*gini ratio*), ukuran ketimpangan lain yang sering digunakan adalah presentase pengeluaran pada kelompok penduduk 40 persen terbawah atau yang dikenal dengan ukuran ketimpangan Bank Dunia. Berdasarkan ukuran ini, tingkat ketimpangan rendah jika persentase pengeluaran kelompok penduduk 40 persen terbawah angkanya berada di atas 17 persen. Pengukuran ketimpangan ini dilakukan BPS pada bulan Maret dan September setiap tahunnya. Pada September tahun 2016, persentase pengeluaran pada kelompok 40 persen terbawah adalah sebesar 17,41 persen yang berarti Banten berada pada kategori ketimpangan rendah. Persentase ini turun 0,14 poin jika dibandingkan dengan kondisi Maret tahun 2016 sebesar 17,55 persen.

Penurunan distribusi pengeluaran pada kelompok penduduk 40 persen terbawah pada September tahun 2016 ini karena diimbangi peningkatan distribusi pengeluaran penduduk 40 persen menengah sebesar 0,74 poin. Ukuran ketimpangan ini mencatat hal yang sama dengan Bank Dunia yaitu ketimpangan di perkotaan lebih parah dibandingkan dengan ketimpangan di pedesaan.

Beberapa faktor yang mempengaruhi penurunan angka tingkat ketimpangan pengeluaran di Provinsi Banten selama tahun 2016 adalah:

- a. Pengeluaran perkapita per bulan penduduk kelompok 40 persen menengah mengalami peningkatan sebesar 2,10 persen dan penduduk kelompok 20 persen teratas berkurang sebesar -1,27 persen.
- b. Menguatnya perekonomian penduduk kelas menengah yang ditandai dengan meningkatnya jumlah penduduk bekerja dengan status berusaha dibantu pekerja tidak dibayar maupun dibayar yang merupakan kelompok terbesar pada kelas menengah. Berdasarkan hasil Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) Agustus tahun 2015-2016, jumlah penduduk bekerja dengan status berusaha dibantu pekerja tidak dibayar meningkat sebesar 11,24 persen dan jumlah penduduk bekerja dengan status berusaha dibantu pekerja dibayar meningkat cukup tajam yaitu sebesar 66,31 persen. Hal ini sebagai dampak dari lebih pengembangan usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM).

4.2. Kebijakan Pemerataan Pembangunan Dalam Upaya Mengatasi Ketimpangan Ekonomi di Provinsi Banten

Kinerja perekonomian Provinsi Banten selama tahun 2012–2016 berfluktuatif dan memiliki kecenderungan menurun. Rata-rata pertumbuhan ekonomi selama periode tersebut sebesar 6,6 persen lebih tinggi dari laju pertumbuhan ekonomi rata-rata nasional sebesar 5,90 persen. Seiring dengan laju pertumbuhan ekonomi, tingkat pengangguran di Provinsi Banten cenderung menurun dan memberikan dampak positif terhadap penurunan tingkat kemiskinan di Provinsi Banten walaupun tingkat kemiskinan di perdesaan provinsi ini cukup tinggi.

Penelitian Bank Dunia menemukan tiga elemen kunci dalam menurunkan ketimpangan, yaitu pertama, mengatasi ketimpangan peluang antara anak-anak dari keluarga miskin dan anak-anak dari keluarga mapan; kedua, mengatasi berbagai ketimpangan yang terjadi dalam lapangan kerja; ketiga, mereformasi kebijakan fiskal, baik dari sisi penerimaan maupun belanja negara sehingga kebijakan fiskal dapat lebih efektif dalam menurunkan ketimpangan ekonomi.

Kondisi geografis suatu daerah mempunyai peranan penting dalam kemajuan pembangunan. Daerah yang berada di wilayah strategis sangat signifikan dalam mempercepat dan meningkatkan pembangunan ekonomi. Sebagai contoh, Provinsi Banten yang secara geografis bisa dibagi dalam dua wilayah pembangunan, yaitu utara dan selatan. Bagian utara meliputi Tangerang, Kota Tangerang Selatan, dan Cilegon. Sedangkan bagian selatan meliputi Kabupaten Lebak, Pandeglang, dan Serang. Daerah bagian selatan relatif tertinggal dibandingkan daerah bagian utara.

Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2009, wilayah Provinsi Banten bagian selatan (Kabupaten Pandeglang dan Lebak) memiliki Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) jauh lebih rendah (masing-masing mencapai Rp3,9 miliar dan Rp3,8 miliar) dibandingkan wilayah bagian utara (Kabupaten Tangerang dan Kota Tangerang mencapai Rp17 miliar dan Rp27 miliar). Padahal, Kabupaten Lebak dan Pandeglang memiliki luas 63,89 persen dari luas Banten.

Sementara Kabupaten Tangerang dan Kota Tangerang hanya 12.06 persen luas Banten. Kondisi tersebut disebabkan oleh geografi-strategis daerah bagian utara yang sangat dekat dengan kota metropolitan DKI Jakarta. Posisi Tangerang dan Kota Tangerang sebelah utara merupakan hinterland bagi DKI Jakarta. Tangerang lebih melayani Jakarta dibandingkan wilayah Banten bagian selatan.

Sebaliknya, bagian selatan seolah menjadi daerah yang berdiri sendiri. Di samping itu, kawasan bagian utara merupakan *spillover* (tumpahan) pembangunan di DKI Jakarta. Bisa dilihat misalnya, Kota Tangerang Selatan (Tangsel) yang relatif baru sudah memiliki indikator pembangunan sangat baik. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kota Tangsel sudah mencapai 75,1 dan pendapatan per kapita Rp8.459 juta lebih.

Dalam mengatasi ketimpangan yang terjadi antara wilayah Utara dengan Wilayah Selatan di Provinsi Banten, pemerintah daerah melakukan strategi pembangunan jangka panjang dengan memaksimalkan potensi daerah tertinggal. Strategi yang tengah dikembangkan, antara lain, dengan menjadikan daerah bagian selatan sebagai kawasan minapolitan. Konsep utamanya adalah pembangunan kelautan dan perikanan yang berbasis kawasan dengan keterpaduan lintas sektor untuk peningkatan taraf hidup masyarakat. Sedangkan prinsipnya adalah pengembangan kewilayahan yang efektif, efisien disertai dukungan lintas sektor. Lokasi-lokasi pengembangan minapolitan Banten meliputi Pelabuhan Perikanan Nusantara (PPN) Karangantu (Kota Serang), Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Labuan (Kabupaten Pandeglang), kawasan budidaya rumput laut Pontang (Kota Serang), dan kawasan budidaya kerang Panimbang serta kawasan pangkalan pendaratan ikan (PPI) Binuangun. Lokasi itu merupakan sentra pengembangan perikanan yang diprioritaskan. Mulai tahun 2012 empat kawasan pelabuhan perikanan tersebut akan menjadi kawasan minapolitan di Banten untuk jenis perikanan tangkap.

Anggaran sektoral pada DKP (Dinas Kelautan dan Perikanan) Banten akan difokuskan untuk memberikan input produksi serta sarana dan prasarana pokok. Sedangkan yang lintas sektoral berupa penyediaan prasarana pendukung seperti jalan, saluran irigasi serta dukungan lain yang diperlukan. Dalam pelaksanaannya, sebagian besar yang dimiliki akan difokuskan pada lokasi minapolitan dimaksud. Proyek pengembangan kawasan minapolitan di Banten ini akan menjadi percontohan nasional bagi sektor kelautan dan perikanan. Pengembangan kawasan minapolitan harus menjadi prioritas utama yang dikerjakan sungguh-sungguh di masing-masing daerah. Dukungan dan kerja sama semua pihak sangat dibutuhkan untuk menyukseskan program strategis ini, sehingga kesenjangan pembangunan dapat teratasi.

Dalam melaksanakan pembangunan, tentunya tidak lepas dari tantangan dan hambatan yang harus dihadapi. Beberapa tantangan dan hambatan yang harus dihadapi pemerintah daerah Provinsi Banten dalam melaksanakan pembangunannya antara lain:

- a. meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan landasan ekonomi daerah yang memperluas kesempatan kerja dan mempercepat peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat.

- b. terkait tingginya tingkat pengangguran di Provinsi Banten, pemerintah daerah perlu mendorong pengembangan kegiatan dan sektor ekonomi yang menyerap tenaga kerja relatif tinggi, seperti industri manufaktur, perdagangan, dan jasa.
- c. Provinsi Banten memiliki tingkat konsentrasi yang tinggi untuk manufaktur termasuk diantaranya elektronik, industri kulit, pengolahan makanan, tekstil, furnitur dan industri pesawat. Pengembangan sektor usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi sehingga mampu menyerap tenaga kerja secara informal juga perlu dilakukan.
- d. lambatnya laju penurunan tingkat kemiskinan di provinsi, terutama di perdesaan. Tingginya persentase penduduk miskin di perdesaan menunjukkan kegiatan perekonomian yang *stagnan*, terutama sektor pertanian.

5. Penutup

Provinsi Banten mengalami pertumbuhan ekonomi yang dapat dikatakan baik selama periode tahun 2012–2016. Pertumbuhan ekonomi yang baik tersebut telah mengurangi tingkat kemiskinan. Meskipun demikian, pencapaian pertumbuhan tersebut belum diikuti dengan perbaikan dalam tingkat ketimpangan di Provinsi Banten. Tingkat koefisien gini (*gini ratio*) di Provinsi Banten cukup berfluktuasi dengan angka tertinggi terjadi pada tahun 2014 yaitu sebesar 0,424 dan menunjukkan kecenderungan menurun hingga mencapai angka 0,392 pada tahun 2016.

Berbagai hambatan dan tantangan harus dihadapi oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan di Provinsi Banten. Salah satu yang menjadi hambatan yaitu kondisi geografis. Provinsi Banten secara geografis bisa dibagi dalam dua wilayah pembangunan, yaitu utara dan selatan. Pembangunan di wilayah utara cenderung lebih maju dibandingkan wilayah selatan sehingga menyebabkan ketimpangan. Oleh karena itu, pemerintah daerah Provinsi Banten menerapkan strategi pembangunan jangka panjang dengan memaksimalkan potensi daerah tertinggal, antara lain dengan menjadikan daerah bagian selatan sebagai kawasan minapolitan.

Upaya lain yang dapat dilakukan Pemerintah Provinsi Banten untuk menekan ketimpangan ekonomi di Provinsi Banten yaitu dengan meningkatkan konektivitas antarwilayah melalui peningkatan sarana dan prasarana transportasi darat, udara, dan laut yang menghubungkan pusat-pusat pertumbuhan baru.

Daftar Pustaka

BPS Provinsi Banten, Berita Resmi Statistik No. 12/02/Th.XI, 6 Februari 2017.

Kajian Ekonomi dan Keuangan Regional Provinsi Banten, (<http://www.bi.go.id/id/publikasi/kajian-ekonomi-regional/banten/Documents/Kajian%20Ekonomi%20dan%20Keuangan%20R>)

egional%20Provinsi%20Banten%20Februari%202017.pdf, diunduh 4 April 2017), hal. 101.

Kesejahteraan Banten Terburuk Kedua dari Tujuh Provinsi, (<http://www.kemendagri.go.id/news/2012/10/05/kesejahteraan-banten-terburuk-kedua-dari-tujuh-provinsi>, diunduh 12 Juni 2017).

Ketimpangan di Indonesia Duduki Peringkat Keenam Terburuk di Dunia, (<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2017/02/23/131342526/ketimpangan.di.indonesia.duduki.peringkat.keenam.terburuk.di.dunia>, diunduh 12 Juni 2017).

Kwik Kian Gie. 2002. Kesenjangan Sosial Ekonomi. Menuju Ketangguhan Ekonomi: Sumbangsaran 100 Ekonom Indonesia. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.

Minapolitan: Strategi Pemerataan Pembangunan Banten, (http://www.kompasiana.com/www.ratuatutchosiyah.com/minapolitan-strategi-pemerataan-pembangunan-banten_5500de4aa333115b7351219f, diunduh 17 April 2017).

Narasi Renstra Bappeda Banten tahun 2012-2017, (<http://bappeda.bantenprov.go.id/id/read/rencana-strategis.html>, diunduh 4 April 2017).

Profil Pembangunan Banten, (<http://simreg.bappenas.go.id/document/Profil/Profil%20Pembangunan%20Provinsi%203600Banten%202013.pdf>, diunduh 21 Mei 2017).

Seri Analisis Pembangunan Wilayah Provinsi Banten 2015, (http://simreg.bappenas.go.id/document/Publikasi/DokPub/06.%20Analisis%20Provinsi%20Banten%202015_ok.pdf, diunduh 18 April 2017).

Statistik Kesejahteraan Rakyat Provinsi Banten 2016, (https://banten.bps.go.id/backend/pdf_publicasi/Statistik-Kesejahteraan-Rakyat-Provinsi-Banten-2016.pdf, diunduh 5 Mei 2017).

Statistik Kesejahteraan rakyat Provinsi Banten 2016, (https://banten.bps.go.id/backend/pdf_publicasi/Statistik-Kesejahteraan-Rakyat-Provinsi-Banten-2016.pdf, diunduh 5 Mei 2017).

Stimson, Robert Stough, Roger dan Robert Brown. 2002. Regional Economics Development: Analysis and Planning Strategy Berlin: Springer Verlag,

Suhartono. 2015. Ketimpangan dan Pembangunan Ekonomi Kabupaten/Kota di Daerah Hasil Pemekaran: Studi Kasus di Provinsi Banten dan Gorontalo, JEKP Vol. 6 No. 1, Juni 2015.

UU No. 23 Tahun 2000 tentang Pempentukan Propinsi Banten.

Vivi Alatas. 2017. Mengatasi Ketimpangan di Indonesia, Menuju Ketangguhan Ekonomi: Sumbangsaran 100 Ekonom Indonesia, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.

PENGUATAN KAPASITAS KEUANGAN NEGARA MELALUI REVISI UU PENGELOLAAN PNBP

Ariesy Tri Mauleny

Pusat Penelitian, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: ariesy.t.leny@gmail.com

Abstract

One of the government's duties and functions in the state finance is the management of state revenue as a source of development financing. Efforts to maintain fiscal stability through increased state revenues have not been fully supported by optimal non-tax government revenue or so called locally as PNBP management. This can be seen from PNBP achievement which is still fluctuative and the correlation to the economic growth and the achievement of development indicators have not yet been shown added to the various problems that occurred in 20 years of PNBP management since the enactment of Law Number 20/1997 that demanded the completion of the Draft Law on PNBP Management. This makes this study interesting to be examined. The use of qualitative analysis and descriptive approach are expected to be able to describe the mapping of PNBP management's problem comprehensively and to present strategic issues in the PNBP Management Bill discussion so that the strengthening of state finances can be achieved through PNBP management revision. The draft law existence on PNBP is also expected to provide legal clarity, legal certainty, legal enforceability and legal effectiveness for central and local government in manifesting decentralization that justify, effective and efficient. Discussion of PNBP's draft law is to involve local government, which is the one that wil create PNBP and to focus on its mechanism of management.

Keywords: state finance, fiscal revenue, non-tax government revenue, the law no.20/1997

1. Pendahuluan

Langkah pemerintah dalam memenuhi target pertumbuhan ekonomi sebesar 5,3 persen pada akhir tahun 2016, masih belum memberikan hasil yang maksimal. Salah satu penyebabnya adalah sulitnya pemerintah menembus target penerimaan negara yang bertumpu pada penerimaan sektor perpajakan. Realisasi penerimaan negara dari pajak saat ini belum mampu mencukupi kebutuhan belanja yang sangat besar sehingga defisit fiskal setiap tahunnya sulit dihindari.

Memasuki tahun 2017, banyak pengamat termasuk Wakil Presiden menyatakan bahwa angka pertumbuhan ekonomi sebesar 5 persen bagi Indonesia saat ini sudah yang paling realistis. Bisa saja ekonomi Indonesia didorong tumbuh hingga 6 persen tapi perlu kerja keras untuk mencapainya. Di sisi lain dibutuhkan

prasyarat utama yaitu adanya aliran dana yang cukup besar untuk meningkatkan produktivitas, selain menentukan motor pendorong pertumbuhan yang paling realistis.

Cara tercepat memperoleh aliran dana adalah dengan menambah utang. Alternatif terakhir yang akan dilakukan mengingat kondisi utang Indonesia saat ini. Meski demikian, Menteri Keuangan berusaha menyakinkan publik bahwa alternatif tersebut masih aman. Wakil Presiden menegaskan bahwa defisit anggaran dan rasio utang pemerintah Indonesia saat ini masih relatif lebih rendah dibanding negara lainnya. Dengan pengelolaan yang baik, utang dapat menjadi faktor yang membuat ekonomi positif.

Selain menjadikan utang sebagai alternatif meningkatkan aliran dana, pemerintah juga berupaya mencari legitimasi hukum dalam memperbaiki pengelolaan penerimaan negara bukan pajak (PNBP). Hal ini dibuktikan dengan diajukannya Rancangan Undang Undang Penerimaan Negara Bukan Pajak (RUU PNBP) kepada DPR RI. Pemerintah dan DPR berharap pembahasan RUU PNBP dapat selesai pada tahun 2017 ini.

RUU PNBP diharapkan dapat memfasilitasi serta mendukung optimalisasi potensi-potensi penerimaan non-pajak dengan tetap mempertimbangkan kapasitas perekonomian agar tidak mengganggu iklim investasi. RUU PNBP selayaknya memenuhi asas keadilan sehingga harus dilakukan secara transparan. Hal ini karena RUU ini dirancang untuk menggantikan UU Nomor 20 Tahun 1997 yang menitikberatkan salah satunya pada mekanisme penetapan tarif PNBP di setiap kementerian dan lembaga yang saat ini dinilai tidak tepat.

Selain penetapan tarif, permasalahan lainnya dalam PNBP adalah dalam hal pengelolaan baik mekanisme penarikan maupun penggunaan. Sebagai contoh, laporan Tim Optimalisasi Penerimaan Negara (OPN) BPKP Tahun 2013 menyebutkan bahwa terdapat kerugian negara mencapai Rp.6,7 triliun. Besaran kerugian riil tersebut hanya dari sektor mineral dan batubara (minerba), yang disebabkan karena kewajiban iuran tetap dan produksi (royalti) minerba yang belum dibayarkan sejak tahun 2003 hingga 2011. Kerugian riil ini pastinya berdampak luas pada semua sektor karena keterbatasan negara mengakses dana yang seharusnya dapat digunakan bagi perekonomian dan pembangunan. Ikhtisar hasil pemeriksaan BPK Semester I tahun 2014, menunjukkan bahwa terdapat 1.120 kasus pengelolaan PNBP senilai Rp1.452 milyar yang terjadi.

Upaya untuk mengatasi berbagai permasalahan dalam pengelolaan PNBP juga dilakukan. Salah satunya dengan memberikan penguatan peran BPKP dalam mengawasi pada tahun 2014 melalui Peraturan Presiden Nomor 192. Fokus pengawasan BPKP dalam rangka peningkatan ruang fiskal serta berbagai permasalahan dalam pengelolaan PNBP. Namun sejauh mana upaya tersebut berdampak pada peningkatan PNBP perlu dianalisis lebih jauh. Hal ini disebabkan sejak akhir 2014, justru terjadi penurunan besaran PNBP yang diperoleh pemerintah. Bukan itu saja, bagaimana peran PNBP terhadap capaian pembangunan sejauh ini belum dapat dijelaskan secara transparan. Dengan demikian, menjadi sangat relevan apabila kondisi, permasalahan dan perkembangan pembahasan terkait PNBP penting untuk dikaji di sini. Besar

harapan kajian ini akan menjadi masukan dalam pembahasan RUU tentang PNBPN maupun kebijakan penerimaan negara lainnya. Termasuk juga dalam konteks pengelolaan PNBPN secara keseluruhan di tengah kondisi dinamika masyarakat dan sistem ekonomi nasional yang terus berkembang.

Kajian ini diawali dengan pemaparan bagaimana perkembangan PNBPN dan korelasinya terhadap pertumbuhan ekonomi dan capaian pembangunan lainnya. Kemudian dijelaskan mengenai perlunya dilakukan evaluasi dan pemetaan permasalahan pengelolaan PNBPN. Dengan begitu tergambar poin-poin strategis yang perlu diajukan dalam rangka mencari alternatif penyelesaian terhadap permasalahan pengelolaan PNBPN sejauh ini.

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Ekonomi Pembangunan dan Tujuan Bernegara

Sepanjang dasawarsa 1950-an, pembangunan ekonomi diidentikkan dengan pertumbuhan ekonomi, dimana ekonomi pembangunan menjadi cabang ilmu ekonomi yang memusatkan perhatian pada faktor-faktor penentu pertumbuhan ekonomi. Para ekonom sepakat bahwa kata kunci dalam pembangunan adalah pembentukan modal. Dengan begitu, strategi pembangunan di banyak negara pada masa itu menggunakan akselerasi pembentukan modal dan melakukan industrialisasi secara besar-besaran. Tidak masalah ketika modal yang dikumpulkan berasal dari modal asing dan melahirkan kapitalisme di banyak negara.

Pada periode selanjutnya, ketika capaian banyak negara dianalisis dan diperbandingkan, terlihat bahwa ada faktor lain yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi selain pembentukan modal dan faktor input. Investasi modal manusia dan kemajuan teknologi ternyata memainkan peranan penting dalam pertumbuhan ekonomi. Pada akhirnya, konsep pembangunan tidak hanya berdimensi ekonomi tetapi multidimensi. Dengan kata lain pembangunan ekonomi diwujudkan dalam upaya meniadakan setidaknya mengurangi kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan.

Jika dilihat dari tujuan bernegara Indonesia yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 dimana negara berkewajiban melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta menjaga ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Hal ini hanya mungkin dicapai dengan dilaksanakannya tahapan pembangunan nasional yang berkesinambungan.

Pada awalnya tahapan pembangunan nasional dilakukan melalui Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Sejalan dengan perubahan sistem pemerintahan, selanjutnya berubah menjadi Program Pembangunan Nasional (Propenas). Dalam pelaksanaannya kemudian, pembangunan bertumpu pada trilogi pembangunan yaitu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis. Karena pembangunan

pada hakekatnya adalah membangun manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh manusia Indonesia.

Fenomena dan capaian negara lain pada hakekatnya memberikan pengaruh pada arah pembangunan yang berlangsung di Indonesia. Mulai pembangunan yang bertumpu pada stabilitas hingga mengeliminir sisi demokratis yang menjadi hak setiap warga negara. Masa dimana akselerasi pembangunan dengan pembentukan modal menjadi strategi utamanya. Masa dimana *trickle down effect* yang diharapkan tidak juga terjadi hingga mendorong lahirnya reformasi. Reformasi yang menuntut hadirnya demokrasi di semua sisi kehidupan termasuk demokrasi ekonomi.

2.2. Peran Negara dalam Pembangunan Ekonomi

Pembangunan sebuah negara tidak akan mungkin berjalan sendiri. Dibutuhkan peran aktif negara yang diwakili pemerintah melalui seperangkat tugas dan fungsi yang dimilikinya. Pemerintah berfungsi memelihara pertahanan dan keamanan negara, menyelenggarakan tugas-tugas peradilan serta menyediakan barang-barang publik yang tidak bisa disediakan oleh pihak swasta.

Dalam melaksanakan fungsinya, pemerintah memiliki peran alokatif, distributif, stabilitatif dan dinamisatif. Alokatif dalam artian mengalokasikan sumber daya ekonomi yang ada agar pemanfaatannya bisa optimal dan mendukung efisiensi produksi. Distributif mengandung makna mendistribusikan sumber daya, kesempatan dan hasil-hasil ekonomi secara adil dan wajar. Peran stabilitatif berarti memelihara stabilitas perekonomian dan memulihkannya jika berada dalam kondisi *disequilibrium*. Terakhir, dinamisatif yang menekankan pada peranan pemerintah dalam menggerakkan proses pembangunan ekonomi agar lebih cepat tumbuh, berkembang dan maju.

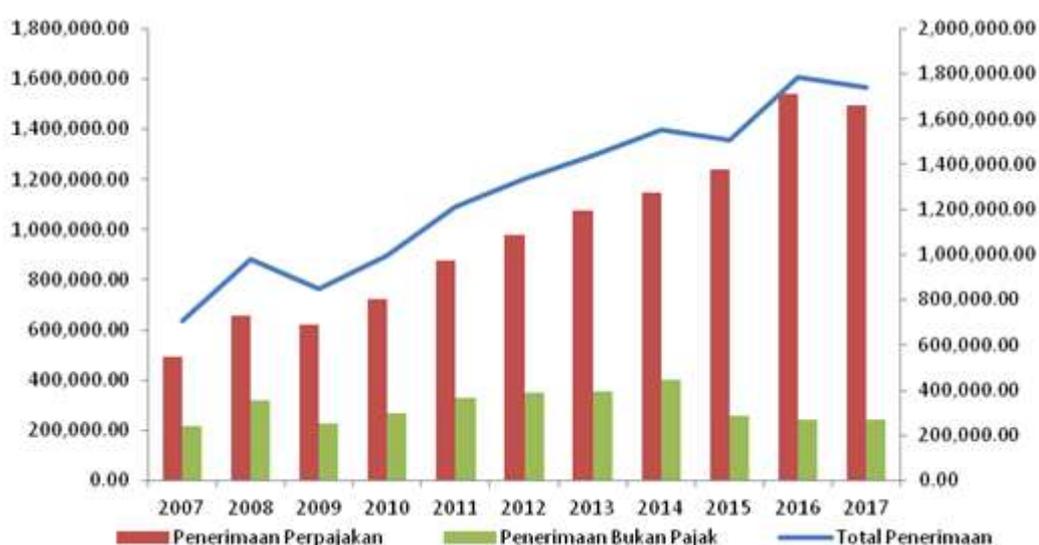
Rakyat dapat memiliki kekuasaan untuk menentukan pendapatan maupun belanja publik baik secara langsung maupun perwakilan. Dengan demikian, pengelolaan anggaran negara merupakan bagian dari kedaulatan rakyat. Selayaknya memenuhi prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) yaitu transparansi, akuntabilitas dan aturan hukum (*rule of law*). Pemerintah berkewajiban memastikan penyelenggaraan dan pengelolaan anggaran negara terlaksana dengan transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.

Untuk dapat melaksanakan tugas dan fungsi tersebut, faktor penting yang dibutuhkan adalah pembiayaan. Untuk memenuhi kebutuhan belanja negara maka pemerintah dapat membuka beberapa pos penerimaan negara. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Pasal 1 Angka 13 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan penerimaan negara adalah hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Pemerintah pusat memiliki berbagai kewenangan untuk menggali sumber-sumber penerimaan bagi negara untuk membiayai berbagai belanja/pengeluaran negara yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.

2.3. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Pasal 1 Tahun 2008 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), penerimaan negara terdiri dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak dan penerimaan hibah. Hingga saat ini peranan penerimaan negara dari sektor perpajakan sebagai sumber pendapatan negara masih sangat dominan, rata-rata 75,54 persen dari total pendapatan negara selama kurun waktu 2007 sampai dengan 2017. Sementara penerimaan negara bukan pajak rata-rata hanya 24,12 persen. Besaran PNBP ini terus menurun dibandingkan dengan tahun sebelumnya. PNBP yang diterima berdasarkan LKPP (Laporan Keuangan Pemerintah Pusat) tahun 2008 masih berkisar 32,66 persen. Angka ini menurun menjadi 16,95 persen dalam LKPP tahun 2015 (grafik 1).

Grafik 1. Perkembangan Penerimaan Negara (dalam milyar Rupiah)



Sumber: Kementerian Keuangan (diolah)

Catatan: *) 2007-2015: LKPP

**) 2016: APBN-P

**) 2017: RAPBN

PNBP termasuk lingkup keuangan negara yang dikelola dan dipertanggungjawabkan. Jenis PNBP tergantung dari bentuk, kapasitas dan lingkup kementerian/lembaganya masing-masing. PNBP adalah seluruh penerimaan pemerintah pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan, diantaranya sumber daya alam, bagian pemerintah atas laba BUMN, maupun PNBP yang bersifat umum artinya tidak berasal dari pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya.

PNBP memiliki pengaturan yang berbeda dibandingkan dengan penerimaan perpajakan. Sebagian dana dari suatu jenis PNBP dapat digunakan untuk kegiatan tertentu yang berkaitan dengan jenis PNBP tersebut oleh instansi pemerintah yang bersangkutan. Diantaranya adalah kegiatan penelitian dan pengembangan teknologi, pelayanan kesehatan, pendidikan dan pelatihan, penegakan hukum,

pelayanan yang melibatkan kemampuan intelektual tertentu serta pelestarian. Sementara PNBPN yang berlaku umum pada kementerian negara/lembaga seperti sewa gedung, jasa giro, dan pengembalian belanja tahun anggaran yang lalu tidak dapat digunakan langsung. Kementerian/lembaga (K/L) yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan kepada Kementerian Keuangan dengan melampirkan proposal penggunaan sebagian dana PNBPN. Saat ini terdapat 57 persetujuan penggunaan sebagian dana PNBPN pada kementerian negara dan 18 pada lembaga.

3. Metodologi Penelitian

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah dengan melakukan studi pustaka dan wawancara serta mengikuti diskusi terbatas dan rapat dengar pendapat. Selain itu juga dilakukan studi ke lapangan untuk melihat mekanisme pengelolaan PNBPN secara langsung. Dalam hal ini dilakukan studi lapangan untuk mencari data dan wawancara ke Pusat Pendidikan dan Latihan (Pusdiklat) Kementerian Pekerjaan Umum (PU) di Yogyakarta dan Bali.

Studi pustaka dilakukan dengan mempelajari data dan informasi yang bersumber dari dokumen resmi pemerintah seperti peraturan perundang-undangan, APBN dan realisasinya, serta dokumen lainnya. Data dan informasi yang diperoleh melalui diskusi terbatas (*focus group discussion*), melibatkan berbagai institusi pemerintah terutama yang ada di Pusat seperti Kementerian Keuangan, Kominfo, Ristek dan Dikti serta Kepolisian RI dan SKK Migas. Kajian ini menggunakan pendekatan deskriptif. Pendekatan yang berawal dari suatu kerangka pemikiran tertentu, gagasan para ahli maupun pemahaman peneliti berdasarkan pengalaman yang berkembang menjadi pemetaan permasalahan dan dilengkapi dengan alternatif pemecahan masalah yang diajukan. Pembeneran atau verifikasi diperoleh dari dukungan data empiris baik yang dihasilkan dari temuan lapangan maupun dukungan data empiris.

Pendekatan deskriptif yang digunakan bertumpu pada observasi/pengamatan, wawancara dan diskusi. Observasi yang dilakukan lebih memperhatikan pada identifikasi locus dan focus objek yang diteliti. Sementara proporsi wawancara yang induktif relatif sedikit karena pada dasarnya pendekatan deskriptif dibatasi oleh dimensi waktu. Sehingga metode deskriptif ini karakteristik utamanya adalah memaparkan serangkaian informasi untuk memahami tentang fenomena yang sedang berlangsung dalam dimensi ruang waktu dan kepentingan yang terbatas.

Pertanyaan yang diajukan meliputi permasalahan apa saja yang dihadapi dalam pengelolaan PNBPN, bagaimana kewenangan kementerian keuangan dan instansi pengelola PNBPN terkait penetapan tarif, penarikan dan penggunaan PNBPN termasuk *sharing* tanggung jawab pemenuhan target PNBPN. Selain itu juga hal yang bersifat teknis misalnya bagaimana mekanisme kelebihan maupun kekurangan pembayaran PNBPN ditelusuri dalam diskusi dan wawancara.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Perkembangan PNBPN dan Perannya terhadap Pembangunan dan Pertumbuhan Ekonomi

Sebelum ditetapkannya UU 20/1997 tentang PNBPN, pemerintah hanya mengandalkan sumber penerimaan migas. Pengelolaannya masih *off budget* dan belum berbasis IT sehingga tidak akuntabel dan transparan. *Off budget* juga memunculkan rekening-rekening liar pada masing-masing K/L. Disamping itu juga pengaturan PNBPN yang masih beragam dan menyebar di berbagai instansi.

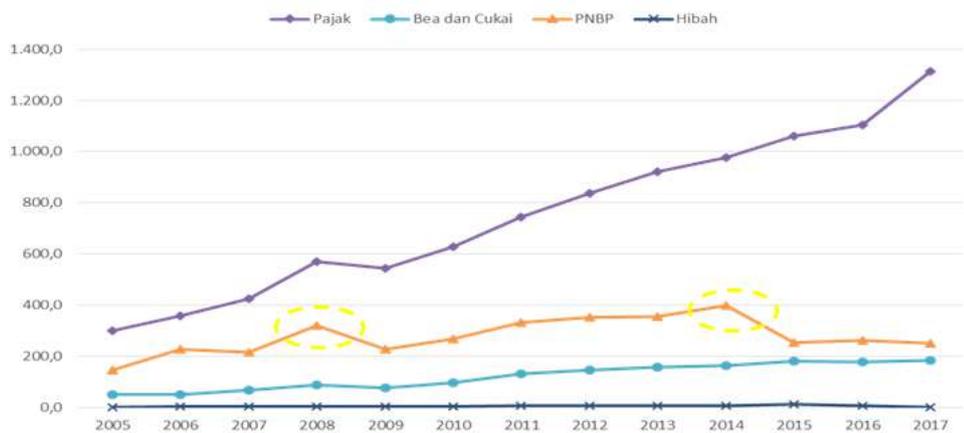
Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBPN) memberi arti penting dan strategisnya peranan dan kedudukan PNBPN dalam menjaga kesinambungan fiskal melalui kesiapan pembiayaan pembangunan yang memadai. Perlu upaya berkesinambungan dalam mengekstensifikan dan mengintensifkan pemungutannya diselaraskan dengan lahirnya paket UU Keuangan Negara.

Penatausahaan PNBPN dalam UU dilakukan dengan harapan dapat mewujudkan peningkatan kemandirian dalam menghimpun sumber penerimaan negara guna memperkuat ketahanan fiskal dan mendukung pembangunan nasional yang berkelanjutan. Di samping juga sebagai upaya untuk mendukung kebijakan Pemerintah dalam rangka perbaikan kesejahteraan rakyat peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pelestarian lingkungan hidup untuk kesinambungan antar generasi. Pengaturan PNBPN juga bertujuan mewujudkan pelayanan Pemerintah yang bersih profesional transparan dan akuntabel untuk mendukung tata kelola pemerintahan yang baik. Namun sejauh mana terwujud setelah 20 (dua puluh) tahun UU ini diimplementasikan, masih menjadi perdebatan.

Grafik 2 memperlihatkan bahwa penerimaan negara dari pendapatan perpajakan dan bea cukai terus meningkat. Begitu juga dengan PNBPN sampai dengan tahun 2014. Bahkan untuk tahun 2008 dan 2014, kenaikannya cukup signifikan yang disebabkan antara lain ICP yang tinggi. Namun sejak tahun 2015 PNBPN mengalami penurunan seiring perubahan parameter migas terutama turunnya harga minyak (ICP). Perkembangan penerimaan negara yang berasal dari PNBPN dapat dikatakan berbeda dengan perkembangan penerimaan yang berasal dari perpajakan.

Pajak merupakan pungutan yang dipaksakan oleh negara melalui peraturan perundang-undangan untuk berbagai tujuan. Pajak dipungut dari pelaku ekonomi dan masyarakat untuk membiayai pengeluaran pemerintah menyediakan barang dan jasa publik, mengatur produksi dan mengontrol konsumsi atau dalam kata lain mengelola perekonomian. Karena sifatnya mewajibkan semua yang menjadi target pajak, maka suka atau tidak akan dipenuhi. Dengan demikian, pajak dapat mempengaruhi perilaku ekonomi masyarakat atau seseorang.

Grafik 2. Perkembangan Penerimaan Negara 2005 s.d. 2017



Uraian	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pajak	298,5	358,2	425,4	571,1	544,5	628,2	742,7	835,8	921,4	977,2	1.060,8	1.104,9	1.314,9
PNBP	146,9	227,0	215,1	320,6	227,2	268,9	331,5	351,8	354,8	398,6	253,7	262,4	250,0
Bea dan Cukai	48,5	51,0	65,6	87,6	75,4	95,1	131,1	144,7	155,9	161,6	179,6	178,7	184,0
Hibah	1,3	1,8	1,7	2,3	1,7	3,0	5,3	5,8	6,8	4,7	11,3	5,8	1,4
KONTRIBUSI PNBP (%)	29,66	35,57	30,39	32,66	26,77	27,02	27,38	26,29	24,65	25,85	16,85	16,91	14,29

Sumber: Kementerian Keuangan, 2017

Proporsi penerimaan negara dari pajak yang digunakan untuk membiayai pembangunan berbeda-beda. Sektor, komponen yang dikenakan pajak serta besarnya menjadi sepenuhnya kewenangan pemerintahan wilayah, daerah atau negara tersebut. Besar kecilnya pajak akan menentukan kapasitas anggaran negara, baik untuk pembiayaan rutin maupun pembiayaan pembangunan.

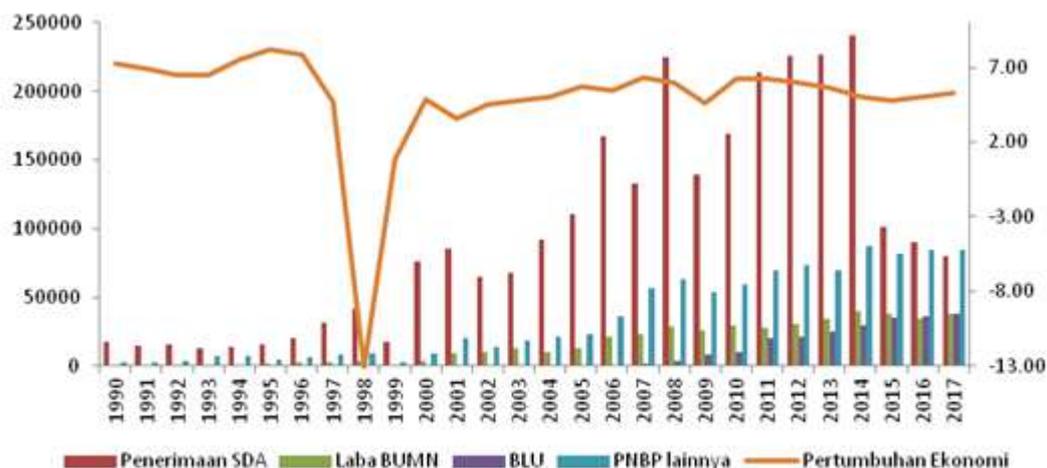
Prinsip kebijakan perpajakan dikenal dengan Smith's Canons memiliki empat prinsip dasar yang harus dipenuhi. Pajak harus berlandaskan atas asas kesamaan (*equality* dan *equity*), asas kepastian hukum (*certainty*), asas tepat waktu (*convenience*) dan asas ekonomi atau efisiensi. Karena pemberlakukannya diatur secara menyeluruh dan adil sesuai kapasitasnya di dalam masyarakat maka harus digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Berbeda halnya dengan PNBP, yang merupakan segala penerimaan yang diperoleh negara bukan melalui perpajakan (*non-tax*). Penerimaan itu dapat bersumber dari pengelolaan dana pemerintah seperti jasa giro; pemanfaatan sumber daya alam seperti keuntungan dari pertanian, perikanan, pertambangan dan sektor lainnya; maupun penerimaan dari pengelolaan kekayaan negara seperti laba pemerintahan dalam kegiatan pelayanan publik, penjualan saham maupun dividen.

Keseluruhan penerimaan PNBP tersebut dapat dikelompokkan dalam empat kelompok yaitu penerimaan Sumber Daya Alam (SDA), laba BUMN (Badan Usaha Milik Negara), Badan Layanan Umum (BLU), dan PNBP lainnya. Dalam perkembangannya, penerimaan negara dari PNBP mengalami fluktuasi, terutama sejak tahun 2015 terjadi penurunan yang cukup signifikan. Bagian terbesar dari PNBP diperoleh dari penerimaan SDA dengan rata-rata 67,96 persen selama kurun waktu 1990- 2017. Diikuti oleh penerimaan laba BUMN dengan rata-rata

7,87 persen dan PNBP lainnya sebesar 21,27 persen sementara penerimaan BLU sebesar 2,88 persen (grafik 3).

Grafik 3. Perkembangan Komponen Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Pertumbuhan Ekonomi Tahun 1990 s.d. 2017



Sumber: Kementerian Keuangan (diolah)

Selayaknya penerimaan negara dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara yaitu kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Beberapa indikator dari capaian keberhasilan pembangunan yang digunakan saat ini adalah besaran pertumbuhan ekonomi, capaian IPM, pengurangan pengangguran dan kemiskinan serta gini rasio. Beberapa indikator tersebut digunakan sebagai landasan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR dan Pemerintah saat ini.

Jika dilihat perkembangan pertumbuhan ekonomi dan penerimaan PNBP, tampak bahwa PNBP belum memberikan kontribusi berarti bagi capaian pertumbuhan ekonomi bahkan seakan tidak ada hubungannya sama sekali. Di sisi lain, pertumbuhan ekonomi di Indonesia, terbilang fluktuatif. Terutama jika dilihat capaian pertumbuhan ekonomi tahun 1998 yang berada pada minus 13,12 persen. Hal ini memperlihatkan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia dipengaruhi oleh banyak faktor baik ekonomi maupun non ekonomi. Faktor ekonomi yang berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi ditentukan oleh modal manusia, teknologi dan sebagainya. Sementara faktor non ekonomi dapat berasal dari kondisi politik, kelembagaan, lembaga sosial maupun budaya (tabel 1).

Tabel 1. *Pairwise Correlation* untuk Pertumbuhan Ekonomi dan Komponen Penerimaan Negara Tahun 1990 s.d. 2016

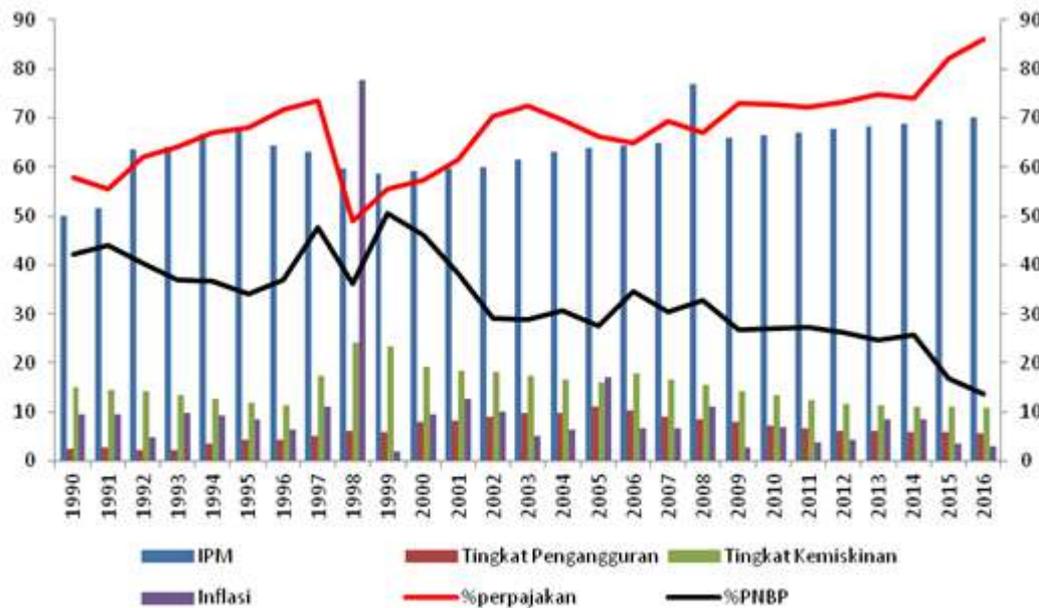
Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
pnpbp	28	155599	126450.3	13343	398591
penerimaan~a	28	96471.32	77271.64	10783	240848
lababumn	28	15795.32	14448.75	0	40314
blu	28	8221.643	13127.02	0	37658
pnbplainnya	28	35052.11	31414.7	2442	87747
pertumbuha~i	28	4.933214	3.8191	-13.12	8.22

	pnpbp	peneri~a	lababumn	blu	pnbpla~a	pertum~i
pnpbp	1.0000					
	28					
penerimaan~a	0.9544*	1.0000				
	0.0000					
	28	28				
lababumn	0.9494*	0.8213*	1.0000			
	0.0000	0.0000				
	28	28	28			
blu	0.7235*	0.4990*	0.8452*	1.0000		
	0.0000	0.0069	0.0000			
	28	28	28	28		
pnbplainnya	0.9378*	0.7941*	0.9876*	0.8797*	1.0000	
	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000		
	28	28	28	28	28	
pertumbuha~i	0.1032	0.0927	0.1051	0.0715	0.1089	1.0000
	0.6012	0.6391	0.5944	0.7176	0.5811	
	28	28	28	28	28	28

Sumber: data diolah

Capaian indikator pembangunan yang direpresentasikan oleh upaya meningkatkan IPM, mengurangi tingkat kemiskinan dan tingkat pengangguran, serta pengendalian inflasi sepanjang tahun 1990-2017 dapat dilihat dalam grafik 4. Analisis sederhana melalui grafik cukup dapat memperlihatkan bahwa perkembangan perpajakan dan capaian IPM sama-sama menunjukkan kenaikan di satu sisi sementara tingkat pengangguran dan kemiskinan menunjukkan arah sebaliknya. Sementara besaran PNPB seakan bergerak dalam arah sebaliknya.

Grafik 4. Perkembangan Penerimaan Negara Pajak dan Bukan Pajak dengan Capaian Indikator Pembangunan Tahun 1990-2017



Sumber: Kementerian Keuangan (diolah)

Untuk melihat bagaimana hubungan secara keseluruhan dapat juga digunakan penghitungan korelasi dengan menggunakan Stata dengan *pairwise correlation*. Hasil yang diperoleh dengan signifikansi sebesar 5 persen, dijelaskan pada Tabel 2.

Pada Tabel 2, dapat dilihat bahwa hasil uji korelasi antara penerimaan perpajakan dan PNBPN menunjukkan perbedaan hasil yang cukup signifikan. Penerimaan perpajakan tampak memiliki korelasi yang cukup kuat dan signifikan hampir diseluruh variabel yang menggambarkan indikator pembangunan kecuali untuk pengurangan tingkat pengangguran. Peningkatan IPM, pengurangan kemiskinan dan pengendalian inflasi menunjukkan korelasi di atas 50 persen dengan signifikansi 5 persen dengan penerimaan negara dari perpajakan. Hasil yang tidak signifikan ditunjukkan untuk pengurangan pengangguran.

Hasil yang berbeda diperlihatkan oleh korelasi dengan PNBPN. Terlihat bahwa perpajakan terus mengalami peningkatan sementara PNBPN mengalami penurunan. Korelasi negatif ditunjukkan dalam hubungannya dengan IPM dan korelasi positif dengan tingkat kemiskinan, yang seharusnya bertolak belakang karena tujuan pembiayaan pembangunan salah satunya adalah pembangunan manusia Indonesia dan mengurangi kemiskinan. Sementara hubungan PNBPN dan tingkat pengangguran menunjukkan korelasi yang tidak signifikan meskipun negatif sesuai yang diharapkan.

Tabel 2. *Pairwise Correlation* untuk Indikator Pembangunan dan Penerimaan Negara Tahun 1990 s.d. 2016

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
ipm	27	63.96	5.571309	49.9	76.91
tingkatpen~n	27	6.425185	2.586489	2.14	11.2
tingkatkem~n	27	15.18037	3.583664	10.86	24.2
inflasi	27	10.17778	13.89879	2	77.6
perpajakan	27	67.82815	8.278268	48.85	86.17
pnbp	27	33.05296	8.807521	13.72	50.41

	ipm	ting~ran	ting~nan	inflasi	perpaj~n	pnbp
ipm	1.0000					
	27					
tingkatpen~n	0.1987	1.0000				
	0.3205	27				
tingkatkem~n	-0.5017*	0.3434	1.0000			
	0.0077	0.0794	27			
inflasi	-0.1909	0.0085	0.5206*	1.0000		
	0.3401	0.9663	0.0054	27		
perpajakan	0.6640*	0.1600	-0.6946*	-0.5189*	1.0000	
	0.0002	0.4253	0.0001	0.0055	27	
pnbp	-0.6189*	-0.3169	0.5654*	0.1337	-0.7794*	1.0000
	0.0006	0.1073	0.0021	0.5062	0.0000	27
	27	27	27	27	27	27

Sumber: data diolah

4.2. Pemetaan Permasalahan dalam Pengelolaan PNB

Pengaturan dan pengelolaan PNB mulai berlaku setelah ditetapkan UU Nomor 20/1997 tentang PNB. Kemudian beberapa peraturan yang merupakan tindak lanjutnya juga ditetapkan. Beberapa peraturan tersebut adalah:

- PP Nomor 73/1999 tentang tata cara penggunaan PNB yang bersumber dari kegiatan tertentu
- PP Nomor 1/2004 tentang tata cara penyampaian rencana dan laporan realisasi PNB
- PP Nomor 22/2005 tentang pemeriksaan PNB
- PP Nomor 29/2009 tentang tata cara penentuan jumlah, pembayaran, dan penyetoran PNB yang terutang

- e. PP Nomor 71/2009 tentang jenis dan tarif PNBPN yang berlaku pada Kementerian Dalam Negeri
- f. PP Nomor 34/2010 tentang pengajuan dan penyelesaian keberatan atas penetapan PNBPN yang terutang.

Pengaturan dan pengelolaan PNBPN sudah dilakukan melalui UU dan PP sejak 1997, namun dirasakan efektivitas penegakkannya masih belum optimal. Di samping itu juga, UU PNBPN tersebut ditetapkan jauh sebelum dilakukan amandemen keempat terhadap UUD 1945 dan penetapan paket UU Keuangan Negara. Dengan demikian dirasa perlu dilakukan penyesuaian dan penguatan landasan hukum pada UU PNBPN tersebut. Hal ini menjadi pertimbangan mendasar perlunya segera melakukan revisi UU Nomor 20/1997 tentang PNBPN tersebut.

PNBPN memiliki peran strategis dan penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan menuju tercapainya tujuan bernegara. Ketidakefektifan pada pengelolaan PNBPN akan berdampak sistemik. Karena dalam sistem keuangan negara, PNBPN memiliki dua fungsi utama yaitu fungsi *budgetary* dan *regulatory*. Selain perannya dalam menambah pendapatan negara, PNBPN juga dapat menjadi instrumen strategis untuk mengarahkan kebijakan pemerintah di berbagai sektor pemerintahan.

Beberapa permasalahan dalam pengelolaan PNBPN dapat dipetakan ke dalam beberapa aspek sebagai berikut:

a. Aspek Perencanaan

Permasalahan yang dikelompokkan dalam aspek perencanaan termasuk diantaranya penentuan target capaian PNBPN. PNBPN yang berasal dari kegiatan produksi, kegiatan pelayanan, putusan pengadilan dan pengenaan denda administrasi. Untuk PNBPN yang berasal dari kegiatan produksi dan pelayanan, akan sangat mudah disusun targetnya karena sejalan dengan tujuan yaitu meningkatkan produksi dan pelayanan. Lain halnya dengan PNBPN yang dihasilkan dari putusan pengadilan dan pengenaan denda administrasi. Karena penentuan target yang terus meningkat tidak mungkin dilakukan karena berarti juga kegiatan edukasi masyarakat dalam upaya menciptakan keamanan dan ketertiban menjadi tidak berjalan. Kesulitan menetapkan target berarti kesulitan juga dalam menyusun pagu anggaran untuk membelanjakannya.

Terkadang target PNBPN yang disampaikan oleh Kementerian/Lembaga kurang realistis yang mengakibatkan dilakukan revisi usulan penggunaan khususnya bagi K/L yang memiliki izin penggunaan. Di sisi yang lain, K/L seringkali tidak mematuhi mekanisme dan waktu penyampaian target sehingga asesmen dan analisis target PNBPN menjadi sulit dilakukan. Di samping belum adanya kewenangan dari Kementerian Keuangan untuk bertindak tegas dalam penetapan target PNBPN.

Selain itu juga permasalahan dalam penentuan jenis dan tarif PNBPN yang dirasakan belum sesuai dan terlalu beragam. Penentuan jenis dan tarif belum sepenuhnya mempertimbangkan kondisi industri dan kebutuhan pemerintah. Tarif PNBPN yang berlaku juga dievaluasi setiap 5 tahun sekali, dirasakan terlalu sehingga tidak aktual dengan perubahan kondisi dinamis yang terjadi. Karena

banyak juga jenis PNBPN yang sangat dipengaruhi harga bahan baku yang sangat berfluktuasi. Selain itu juga, terdapat sebagian lembaga yang tidak mempunyai dasar hukum dalam menentukan jenis dan tarif PNBPN. Di sisi yang lain, penempatan aturan jenis dan tarif atas jenis PNBPN di dalam batang tubuh UU membuat penyesuaian dan penambahan menjadi lebih lama dan sulit karena harus mengubah UU nya terlebih dahulu.

b. Aspek Perhitungan, Penagihan dan Penyetoran

Permasalahan utama dalam perhitungan PNBPN sangat berkaitan dengan waktu terutang atau jatuh tempo PNBPN yang bervariasi tergantung jenisnya. Penyetoran PNBPN yang melewati jatuh tempo juga akan berdampak pada bertambahnya penghitungan PNBPN. Sebagai contoh PNBPN dari SDA pertambangan umum. Bagi perusahaan kuasa pertambangan, waktu terutang dan jatuh tempo diatur dengan Surat Edaran (SE) Dirjen Mineral, Batubara dan Panas Bumi, Sementara bagi perusahaan kontrak karya, waktu terutang dan jatuh tempo diatur berdasarkan kontrak. Lain halnya lagi dengan SDA Kehutanan yang diatur dalam masing-masing Surat Keputusan (SK) Izin Penggunaan Kawasan Hutan yang ditetapkan oleh Menteri Kehutanan. Waktu terutang atau jatuh tempo sangat penting dalam penghitungan PNBPN, sebagai dasar pengenaan denda dan sanksi atas keterlambatan PNBPN. Sementara waktu terutang dan jatuh tempo secara umum belum diatur dalam UU.

Permasalahan mendasar lainnya dalam aspek perhitungan adalah penentuan jumlah PNBPN yang terutang. Hal ini dikarenakan faktor waktu menerima manfaat dan peran dari wajib bayar apakah pasif atau aktif menjadi berbeda. Dalam perkembangannya, muncul beragam jenis PNBPN baru dimana wajib bayar berperan pasif karena PNBPN dihitung dan ditetapkan pemerintah, namun PNBPN menjadi terutang atau dibayar wajib bayar setelah menerima manfaat. Faktor kewenangan untuk menghitung, menetapkan, memungut dan menyetor PNBPN yang terutang menjadi faktor yang membedakan dalam sistem *official assessment system* dan *self assessment system*. Pada *official assessment system*, wajib bayar berbeda dengan wajib pungut dan wajib setor, sedangkan untuk *self assessment system*, wajib bayar sekaligus menjadi wajib setor.

Permasalahan penagihan yang sering terjadi adalah tidak optimalnya peran K/L dalam menangani penagihan dan penatausahaan piutang PNBPN karena belum adanya aturan umum yang mengatur penagihan dan pengelolaan piutang. Laporan hasil audit BPK menyebutkan besaran kerugian negara antara lain karena royalti dan iuran tetap yang tidak dibayarkan dalam PNBPN SDA cukup besar dan sangat signifikan. Sebagai contoh, PNBPN Batubara di Kabupaten Tanah Laut mencapai Rp48,4 miliar untuk periode Januari s.d April 2011 misalnya.

c. Aspek Penggunaan

Dana yang dihasilkan dari PNBPN pada prinsipnya dapat digunakan untuk membiayai kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pelayanan yang menghasilkan PNBPN itu sendiri setelah sebelumnya disetor ke kas negara terlebih dahulu. Permasalahan terjadi ketika ada permintaan pelayanan di bulan November dan Desember sementara pengajuan revisi anggaran maksimal pada pertengahan Oktober. Untuk mengatasinya, K/L menggunakannya secara langsung agar tidak

terjadi kelebihan realisasi penerimaan PNBP karena DIPA tidak bisa direvisi dan dicairkan. Hal ini melanggar ketentuan dan menjadi temuan BPK.

Permasalahan lain yang terjadi adalah kesulitan mengakses dana yang sudah diperoleh K/L dalam memenuhi target PNBP untuk mendukung kebijakan K/L bahkan yang prioritas sekalipun. Hal ini disebabkan karena penggunaan PNBP hanya dibolehkan untuk unit yang melakukan pengelolaan PNBP. Padahal program prioritas terdapat dalam K/L yang sama dengan unit yang mengelola PNBP. Hal ini menimbulkan kondisi yang bertolak belakang dengan tujuan PNBP itu sendiri yaitu menguatkan pelayanan publik. Untuk itu dibutuhkan fleksibilitas penggunaan sehingga dapat dilaksanakan lintas satuan kerja (satker).

d. Aspek Pengawasan dan Pemeriksaan

Permasalahan dasar dalam aspek pengawasan dan pemeriksaan terjadi ketika penyetoran PNBP yang dihitung secara *self assessment* belum diawasi secara baik sehingga negara kehilangan potensi PNBP yang menjadi haknya. Ditambah lagi ketika terjadi kekurangan pembayaran PNBP yang berasal dari temuan pemeriksaan, K/L belum optimal dalam menagih dan menyetorkannya. Hal ini juga disebabkan karena belum adanya sistem database yang akuntabel dengan didukung informasi dan koordinasi yang menyeluruh dari keseluruhan K/L yang ada dibawah koordinasi Pemerintah. Dengan demikian DPR juga merasa tidak optimal dalam menjalankan fungsi pengawasannya. Padahal *checks* dan *balances* antara DPR dan Pemerintah dilakukan untuk mengoptimalkan PNBP dan memastikan penyelenggaraannya sesuai ketentuan dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

e. Aspek Keberatan, Banding, Keringanan dan Pengembalian

Permasalahan utama dalam aspek ini disebabkan karena tidak adanya ketentuan yang mengatur tentang pengajuan keberatan maupun banding oleh wajib bayar yang menggunakan sistem perhitungan *official assessment*. Disamping itu, adanya ketentuan wajib bayar yang sedang mengajukan keberatan tetap harus melakukan kewajiban pembayaran menjadikan mekanisme penyelesaian tidak efektif.

PNBP merupakan bentuk pembebanan kepada masyarakat untuk andil dalam pembangunan sehingga harus dilakukan secara hati-hati memenuhi prinsip keadilan. Ada kalanya karena kondisi tertentu di masyarakat, perlu diberikan keringanan berupa penundaan dan cicilan terutama terkait dengan kebutuhan atau pelayanan publik seperti pendidikan dan kesehatan misalnya. Namun permasalahan masih kerap terjadi karena tidak adanya pengaturan yang tegas dalam hal tersebut.

Permasalahan pengelolaan PNBP juga dapat dilihat dari temuan BPK atas LKPP terkait pengelolaan PNBP pada K/L pada Tabel 3.

Tabel 3. Jenis Temuan BPK atas LKPP terkait Pengelolaan PNBP

Tahun	Jenis Temuan	Jumlah K/L
2013	PNBP terlambat/belum disetor, kurang/tidak dipungut, berindikasi setoran fiktif, dan digunakan langsung diluar mekanisme APBN Terdapat penggunaan langsung terhadap penerimaan jasinonsi pada LPP RRI dan LPP TVRI serta PNBP atas penggunaan prasarana perkeretaapian pada PT KAI	30 K/L
2014	PNBP terlambat/belum disetor sebesar Rp361,41 Miliar. Kurang/tidak dipungut sebesar Rp132,67 Miliar. Digunakan langsung diluar mekanisme APBN sebesar Rp304,53 Miliar serta belum dikelola dengan tertib sebesar Rp.317,86 Miliar dan USD28,24 Juta.	44 K/L
2015	Pengelolaan PNBP Kementerian/Lembaga belum sesuai ketentuan dan penatausahaan piutang PNBP kurang memadai.	26 K/L

Sumber: Paparan Kementerian Keuangan dalam FGD Pembahasan RUU PNBP tentang Penyempurnaan Pengelolaan PNBP melalui RUU PNBP, Hotel Borobudur 24 Januari 2017

4.3. Isu Strategis dalam Pembahasan RUU PNBP

Menyikapi perkembangan dan berbagai peta permasalahan yang ada, maka bergulir beberapa isu strategis yang lahir sebagai upaya untuk mengatasinya baik berupa perbaikan, penambahan maupun penguatan. Meski masih terjadi perdebatan dan diskusi yang saling menguatkan dalam pembahasan RUU PNBP pada saat kajian ini ditulis, namun dapat diangkat beberapa isu strategis yang penting.

RUU PNBP harus mengandung pasal-pasal yang mengatur tugas dan kewenangan secara tegas bagi instansi yang bertanggungjawab dalam pengelolaan PNBP karena seluruh PNBP dikelola dalam sistem APBN. Penegasan tugas dan fungsi pengelola diharapkan dapat meningkatkan pelayanan dan optimalisasi PNBP. Bagaimana hubungan, tugas dan kewenangan Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal, Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara, Pimpinan Kementerian/Lembaga maupun mitra instansi pengelola PNBP. Keberadaan mitra instansi pengelola perlu diperkuat dengan adanya dasar hukum yang menjadi pijakan pihak-pihak yang membantu pengelolaan PNBP. Disamping itu juga secara kelembagaan, perlu ada penyesuaian dengan disahkannya PP nomor 74/2012 tentang pengelolaan keuangan badan layanan umum. Hal ini karena saat ini tidak ada kejelasan yang menyebutkan pendapatan BLU sebagai PNBP.

RUU PNBP juga perlu mempertimbangkan adanya pengaturan tentang Penerimaan Daerah Bukan Pajak (PDBP) menjadi salah satu isu strategis dalam pembahasan RUU PNBP. Hal ini sejalan dengan masukan Dewan Pertimbangan Daerah (DPD) setelah disahkannya UU terkait pemerintahan daerah dimana pembangunan keuangan seyogyanya merata di seluruh wilayah Indonesia. Daerah menghendaki agar diberikan keleluasaan dalam penatausahaan dan pengelolaan penerimaan bukan pajak yang berasal dari daerah. Diharapkan dengan begitu, upaya untuk meningkatkan kapasitas fiskal daerah sejalan dengan peningkatan capaian target PNBP dari daerah penghasil dapat lebih baik, efektif dan berkeadilan. Saat ini bagi daerah terdapat Dana Bagi Hasil (DBH) sumberdaya Alam (SDA) dan PNBP SDA yang dibagihasilkan namun dirasakan belum optimal, karena daerah tidak memiliki keleluasaan untuk mengembangkan potensi PNBPNya.

Idealnya hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah adalah jika setiap tingkat pemerintahan itu dapat independen di bidang keuangan untuk membiayai pelaksanaan tugas dan tanggung jawab masing-masing dalam memberikan pelayanan umum kepada warganya. Namun mengingat ketimpangan atau kesenjangan yang terdapat di antara daerah-daerah terkait dengan potensi sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, maka menyebabkan perlunya disusun kebijakan bagaimana pembagian sumber daya alam dan sumber daya ekonomi tersebut dapat dibagi secara proporsional dan berkeadilan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Keberadaan RUU tentang PNBP diharapkan juga dapat memberikan *legal clarity*, *legal certainty*, *legal enforceability* dan *legal effectiveness* bagi pemerintah pusat dan daerah dalam mewujudkan desentralisasi yang berkeadilan, efektif dan efisien.

Isu strategis lainnya adalah penetapan tarif. Terdapat usulan yang berbeda dari pemerintah maupun dari fraksi-fraksi yang ada di DPR. Sebagian berpendapat bahwa penetapan tarif dilakukan dengan UU sehingga melibatkan DPR dalam pengesahannya. Sebagian lainnya berpegang pada penetapan tarif dengan PMK (Peraturan Menteri Keuangan). Perbedaan ini muncul karena adanya perspektif yang berbeda meski keduanya benar. PNBP adalah bentuk pembebanan kepada masyarakat untuk dipaksa andil dalam pembangunan. Dengan demikian penetapan tarif tidak boleh mengabaikan kondisi masyarakat dan kewajiban pemerintah dalam penyediaan barang publik.

Namun demikian bukan berarti semua penetapan tarif harus melalui kesepakatan antara pemerintah dan DPR. Hanya tarif-tarif yang menguasai hajat hidup orang banyak atau bagian dari barang publik yang merupakan kewajiban pemerintah dalam penyediaannya saja yang perlu ditetapkan bersama pemerintah dan DPR. Hal ini dilakukan untuk memastikan penetapan tarif tidak merugikan masyarakat. Sementara untuk tarif yang berkenaan dengan produksi dan peningkatan PNBP dimana dibutuhkan fleksibilitas yang tinggi karena sangat cepat perubahannya dan sangat *rigid* mekanismenya, dapat digunakan penetapan melalui PMK. Proses ini harus didukung dengan transparansi, akuntabilitas dan tata kelola yang baik.

Terkait administrasi pengelolaan PNBP baik pemberian insentif, besaran dan periode sanksi, denda keterlambatan, batas waktu pengembalian, jangka waktu penetapan keberatan maupun pengajuan keringanan, semuanya ditentukan dari proses evaluasi yang panjang dan diskusi berkelanjutan antara DPR, pemerintah dan K/L yang mengelola PNBP. Optimalisasi PNBP dilakukan antara lain melalui usulan kenaikan denda keterlambatan menjadi 5 persen, sebelumnya hanya 2 persen; periode maksimal pengenaan sanksi semula 24 bulan diperpendek menjadi 12 bulan; batas waktu permohonan pengembalian dari 10 tahun menjadi 1 s.d tahun; dan mempersingkat jangka waktu pengembalian, penetapan keberatan dan pengajuan keringanan. RUU juga memasukkan perluasan definisi pemberian keringanan berupa pengurangan dan pembebasan disamping penundaan dan pengangsuran.

RUU PNBP juga perlu memperjelas pengaturan verifikasi pemeriksaan untuk meningkatkan kepatuhan dan optimalisasi PNBP. Hal ini penting dilakukan untuk menghindari hilang atau berkurangnya potensi penerimaan negara dari PNBP. Untuk itu diperlukan dukungan database yang komprehensif dan terhubung secara baik dari seluruh K/L yang mengelola PNBP. RUU PNBP diharapkan dapat memaksa setiap K/L yang mengelola PNBP agar membangun database sebagai sumber informasi yang mudah dan cepat. Kementerian Keuangan juga selaku penanggung jawab fiskal dan bendahara umum negara mengeluarkan aturan yang mewajibkan K/L melakukan revisi secara reguler terhadap jumlah, jenis dan tarif PNBP yang ada di setiap K/L.

5. Penutup

5.1. Simpulan

- a. Sistem keuangan negara menempatkan PNBP dalam dua fungsi utama yaitu fungsi *budgetary* dan *regulatory*. Selain perannya dalam menambah pendapatan negara, PNBP juga dapat menjadi instrumen strategis untuk mengarahkan kebijakan pemerintah di berbagai sektor pemerintahan. PNBP memiliki peran strategis dan penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan menuju tercapainya tujuan bernegara.
- b. Perkembangan pendapatan negara dari PNBP dalam kurun waktu 20 tahun terakhir belum menunjukkan hasil yang optimal baik dari besaran jumlah maupun dari perannya dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan capaian target pembangunan. Hal ini disebabkan karena pengelolaan PNBP masih menyisakan banyak permasalahan baik dalam aspek kelembagaan terutama ketegasan hubungan, tugas dan kewenangan; aspek perencanaan; aspek perhitungan, penagihan dan penyetoran; aspek penggunaan, aspek pemeriksaan dan pengawasan; maupun aspek keberatan, banding, keringanan dan pengembalian.
- c. Isu strategis yang dijadikan upaya penguatan dalam pengelolaan PNBP meliputi revitalisasi kelembagaan PNBP dengan mempertegas peran, tugas dan kewenangan Menteri Keuangan selaku penanggung jawab kebijakan fiskal maupun bendahara umum negara, Pimpinan K/L, Pimpinan BLU,

maupun Mitra Instansi Pengelola PNBP. Selain itu perlu kejelasan mekanisme penetapan tarif apakah ditetapkan dengan UU, PP atau cukup dengan PMK disesuaikan dengan jenis dan cakupan PNBP-nya. Begitu juga dengan administrasi pengelolaan PNBP, perlu pengaturan lebih baik mengenai sanksi, denda keterlambatan, pengajuan keringanan, pengembalian dan sebagainya sehingga pengelolaan PNBP dapat dilakukan dengan optimal, efektif dan efisien. Dukungan tata kelola yang baik, transparansi dan akuntabilitas akan mengoptimalkan capaian PNBP di satu sisi dan pada sisi lainnya PNBP dapat menghadirkan perannya dalam pertumbuhan ekonomi dan pembangunan.

5.2. Rekomendasi

- a. Pembahasan RUU PNBP harus dapat memberikan jaminan perbaikan pelayanan publik dan optimalisasi penerimaan negara, disamping harmonisasi regulasi dan mitigasi pengelolaan lingkungan. Dengan demikian dibutuhkan penjabaran pasal-pasal yang memberi ruang perbaikan pada tata kelola pemerintahan yang baik untuk mendukung kebijakan pemerintah dalam rangka mensejahterahkan masyarakat.
- b. DPR dan Pemerintah perlu memaksa Kementerian Keuangan selaku penanggung jawab kebijakan fiskal dan bendahara umum negara bersama K/L lainnya, membuat database yang komprehensif mengenai pengelolaan PNBP. Disamping juga melakukan revisi secara reguler terhadap jenis dan tarif PNBP yang ada di setiap K/L.
- c. Keberadaan RUU tentang PNBP diharapkan juga dapat memberikan *legal clarity*, *legal certainty*, *legal enforceability* dan *legal effectiveness* bagi pemerintah pusat dan daerah dalam mewujudkan desentralisasi yang berkeadilan, efektif dan efisien. Untuk itu dalam pembahasan RUU PNBP tersebut agar melibatkan pemerintahan daerah yang menjadi daerah penghasil PNBP.

Daftar Pustaka

- Buchanan, James M. 1963. "The Economics of Earmarked Taxes". The Journal of Political Economy. Vol. 71 Nomor 5 (Oct., 1963). The University of Chicago Press. Goetz
- Dumairy. 1996. "Perekonomian Indonesia". (Jakarta: Penerbit Erlangga,), hal. 158, <http://www.bpkp.go.id/puslitbangwas/konten/2469/15.102-Potensi-Hambatan-dan-Pengawasan-Pengelolaan-Penerimaan-Negara-Bukan-Pajak>, diakses tanggal 5 April pk.22.32
- Kementerian Keuangan. 2017. Penyempurnaan Pengelolaan PNBP, disampaikan dalam *Focus Group Discussion* di Hotel Borobudur 23-25 Januari 2017.

- KPK. 2017. Kerugian Negara terkait PNBP Minerba Capai Rp6,7 triliun, (<http://www.beritasatu.com/nasional/135014-kpk-kerugian-negara-terkait-pnbp-minerba-capai-rp-67-triliun.html>), diakses tanggal 5 April 2017, 21.19.
- Kuncoro, Mudrajad. 2010, "Dasar-Dasar Ekonomika Pembangunan", UPP STIM YKPN Yogyakarta, Edisi Kelima, Cet. 1.
- Leksono, Sonny. 2013, "Penelitian Kualitatif Ilmu Ekonomi: Dari Metodologi ke Metode", Raja Grafindo Persada Jakarta, Cet 1.
- Menteri Keuangan. 2017. Utang Bisa Bikin Ekonomi Positif, (<http://bisnis.liputan6.com/read/2665260/utang-bisa-bikin-ekonomi-positif>), diakses tanggal 4 April 2017, pk.21.38
- Naskah Akademik RUU Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak
- Nijkamp. 2000. "Entrepreneurship in Modern Network Economy", *Journal of Regional Studies*, 2000, hal 395-405.
- Paparan KPK mengenai Kajian Permasalahan Dalam Proses Pengelolaan PNBP Minerba.
- Pasaribu, R.B.F. 2012, "Strategi Pertumbuhan dan Pembangunan Ekonomi" Bahan Ajar Ekonomi Pembangunan, <https://rowlandpasaribu.wordpress.com/perkuliah/ekonomi-pembangunan/>
- Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-66/PB/2005 tentang Mekanisme Pelaksanaan Pembayaran atas Beban APBN.
- Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-78/PB/2006 tentang Penatausahaan Penerimaan Negara Melalui Modul Penerimaan Negara (MPN).
- Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-53/PB/2012 tentang Petunjuk Teknis Pengembalian Penerimaan Negara Pada Tahun Anggaran Berjalan Melalui Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara.
- Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-02/PB/2007 tentang Pedoman Penatausahaan dan Akuntansi Piutang Penerimaan Negara Bukan Pajak.
- Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-69/PB/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengembalian Penerimaan Negara Atas Beban Sisa Lebih Perhitungan Anggaran.
- Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-85/PB/2011 tentang Penatausahaan Piutang Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Satuan Kerja Kementerian Negara/lembaga
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.05/2012 Tata Cara Pembayaran Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.06/2006 tentang Modul Penerimaan Negara.

- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 91/PMK.05/2007 tentang Bagan Akun Standar.
- Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak.
- Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Penggunaan PNBPN yang Bersumber Dari Kegiatan Tertentu.
- Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Tata Cara Penyampaian Rencana dan Laporan Realisasi PNBPN
- Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah.
- Rapat Dengar Pendapat dalam Pembahasan RUU Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah, Pansus HKPD DPR RI, 30 Juni 2014
- Sukirno, Sadono. 2016, "Makroekonomi Modern: Perkembangan Pemikiran dari Klasik hingga Keynesian Baru", Raja Grafindo Persada Jakarta, Cet 6.
- Stourm, Rene. 2007. "The Budget." Dalam Tjip Ismail, Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia, (Jakarta: Yellow Printing, 2007), hal. 11.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- Yusuf Kalla. 2007. Masa Depan Ekonomi Indonesia, (<http://bisnis.liputan6.com/read/2672934/ekonomi-ri-bisa-tumbuh-6-persen-ini-syaratnya>), diakses tanggal 4 April 2017 pk.21.14

PENGARUH INVESTASI TERHADAP PENYERAPAN TENAGA KERJA

Rastri Paramita* dan Ratna Christianingrum**

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: * rastri.paramita@dpr.go.id, ** ratna.christianingrum@dpr.go.id

Abstract

This paper aims to analyze the effect of investment, source of capital, number of projects, and sector towards labour. Type of data in this paper is pannel and secodary data. The study used data period from 2012 until 2016. The estimation methods is a multiple regression. The result shows that investment has significant effect on labour absorpiont. Every Rp1 trillion investment can absorb 621 workers. Investment in food and plantation crop sector having the highest employment absorb, where every investment in this sector able to absorb 143,320 labour. It takes the government's policy to create a beneficial investment environment that can enlarge effect of investment towards labour.

Keywords: *Investment, workforce of Indonesia, government's policy*

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Menyediakan sumber daya manusia yang berkualitas sangat dibutuhkan dalam mendukung iklim investasi. Peranan sumberdaya manusia sangat signifikan karena kualitas sumber daya manusia merupakan faktor yang menentukan apakah sumber daya dapat berfungsi dengan optimal atau tidak. Indonesia adalah salah satu negara berkembang dengan kekayaan alam yang berlimpah serta memiliki bonus demografi sangat berpotensi menjadi sebuah negara yang maju. Bonus demografi ini dapat menjadi peluang sekaligus tantangan bagi pemerintah dalam mengelolanya. Bonus demografi terkait tenaga kerja, diprediksi Indonesia akan memiliki angkatan kerja yang meningkat secara signifikan. Hal ini positif bagi ketersediaan sumber daya manusia di Indonesia. Namun, angkatan kerja yang tinggi juga harus diimbangi dengan ketersediaan lapangan kerja yang luas serta tunjangan hari tua yang baik sehingga ketika pada masa angkatan kerja saat ini menjadi tidak lagi produktif, maka pemerintah tidak terlalu tinggi pengeluarannya untuk menanggung angkatan yang tidak produktif itu. Hal inilah yang menjadi tantangan pemerintah untuk iklim investasi yang mampu menyediakan lapangan kerja yang luas dan mampu memberikan kesejahteraan serta tunjangan hari tua.

Berdasarkan teori, perekonomian suatu negara ditentukan oleh setidaknya oleh dua faktor produksi, yaitu barang modal (*capital*) dan tenaga kerja (*labor*). Barang memberikan kontribusi dalam bentuk bangunan, mesin-mesin, alat transportasi dan barang modal lainnya, sedangkan kontribusi tenaga kerja dalam

bentuk keahlian. Kedua faktor produksi tersebut secara bersama-sama menggerakkan variabel-variabel ekonomi lainnya sehingga terjadi pertumbuhan ekonomi.

Dalam mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi, pemerintah masih mengandalkan konsumsi agregat sebagai penggerak roda perekonomian. Kondisi ini didukung dengan jumlah penduduk Indonesia yang menempati urutan keempat dunia menjadikan Indonesian memiliki pasar dalam negeri yang besar. Berbagai kebijakan yang ditujukan untuk menjaga daya beli masyarakat untuk tetap tinggi kerap diluncurkan pemerintah. Namun, sejak pemerintahan Joko Widodo, mulai melirik peluang investasi menjadi salah satu motor penggerak pertumbuhan ekonomi Indonesia selain konsumsi agregat.

Apabila investasi mampu menjadi tumpuan yang handal maka *multiplier effect* terhadap perekonomian adalah peningkatan investasi akan mempengaruhi penambahan stok modal (*capital stock*). Peningkatan stok modal akan meningkatkan produktivitas serta kapasitas dan kualitas produksi yang pada akhirnya mampu mendorong ekspansi usaha atau industri sehingga akan berpengaruh pada peningkatan penyerapan tenaga kerja. Apabila penyerapan tenaga kerja meningkatkan maka akan berdampak pada peningkatan pendapatan perkapita. Pendapatan perkapita yang meningkat juga akan memiliki dampak pada peningkatan konsumsi agregat.

Untuk menjadikan investasi menjadi andalan setelah konsumsi agregat, pemerintah harus jeli memilih investasi dalam bentuk apa dan di sektor manakah yang mampu menyerap tenaga kerja tinggi sehingga memberikan *multiplier effect* yang positif terhadap perekonomian Indonesia.

Grafik 1. Perkembangan Investasi dan Tenaga Kerja Indonesia



Sumber: BKPM, diolah

Berdasarkan grafik 1, pada tahun 2013, investasi melonjak hingga sebesar 17,63 persen, penyerapan TKI mencapai 31,51 persen. Salah satu faktor yang mendukung peningkatan investasi yang cukup tinggi pada tahun 2013 adalah

perbaikan pelayanan terpadu satu pintu dan meningkatkan koordinasi antara BKPM dengan pemerintah daerah. Namun pada tahun 2014, ketika investasi mengalami peningkatan sebesar 4,95 persen, tenaga kerja mengalami penurunan hingga 28,28 persen. Walaupun terdapat perbaikan peningkatan penyerapan tenaga kerja di tahun 2015 meningkat, namun jumlah ini tidak sebanding dengan peningkatan investasi. Sedangkan tahun 2016, tenaga kerja yang terserap kembali menurun sebesar 3,11 persen padahal investasi tetap menunjukkan tren meningkat sebesar 5,37 persen. Terlihat pada tahun 2014 dan 2016, peningkatan di investasi tidak serta merta akan meningkatkan penyerapan tenaga kerja.

Perlu kajian lebih lanjut apa yang menjadi kendala dalam penyerapan tenaga kerja. Selain itu, perlu diteliti juga sektor-sektor mana saja yang mampu menyerap tenaga kerja tinggi sehingga dapat dijadikan sektor unggulan yang harus didukung dengan kebijakan pemerintah sehingga diharapkan investasi akan berdampak signifikan terhadap penyerapan TKI.

1.2. Rumusan Masalah

Berikut ini beberapa penelitian tentang pengaruh investasi terhadap penyerapan tenaga kerja di berbagai daerah di Indonesia yang menghasilkan kesimpulan dan hasil berbeda-beda, diantaranya Hariani (2015). Hasil dari penelitiannya yaitu: pertama, investasi berpengaruh signifikan terhadap penyerapan tenaga kerja, dengan meningkatnya penanaman modal asing maka akan menambah lapangan kerja. Kedua, investasi berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, dengan adanya investasi / akumulasi modal akan mempengaruhi produk domestik regional bruto yang pada akhirnya akan berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Ketiga, penyerapan tenaga kerja berpengaruh tidak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Hal ini disebabkan sektor primer lebih banyak menyerap tenaga kerja dan mempunyai kontribusi yang besar dalam pembentukan PDRB, namun tumbuh lambat dan berada di bawah pertumbuhan PDRB. Sedangkan sektor sekunder dan tersier menunjukkan selalu lebih tinggi dari pertumbuhan PDRB namun sedikit menyerap tenaga kerja karena menggunakan teknologi padat modal. Keempat, penyerapan tenaga kerja berpengaruh tidak signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat. Hal ini karena pendapatan di sektor primer lebih rendah akibat produktivitas tenaga kerjanya yang rendah. Sedangkan sektor sekunder dan tersier produktivitasnya lebih tinggi sehingga pendapatannya lebih baik. Pendapatan merupakan salah satu indikator kesejahteraan masyarakat. Kelima, pertumbuhan ekonomi berpengaruh signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat. Hal ini dibuktikan dengan adanya peningkatan angka melek huruf, peningkatan angka harapan hidup, penurunan persentase balita gizi buruk 38 kabupaten/kota di Jawa Timur.

Selanjutnya, Handayani (2014), menyimpulkan bahwa pertama, penanaman modal asing sektor industri pada jangka panjang tidak berpengaruh signifikan terhadap penyerapan tenaga kerja sektor industri di Indonesia. Sedangkan pada jangka pendek, bentuk investasi ini berpengaruh signifikan dan mempunyai hubungan yang negatif terhadap penyerapan tenaga kerja sektor industri. Kedua, penanaman modal dalam negeri industri berpengaruh signifikan dan mempunyai

hubungan yang positif terhadap penyerapan tenaga kerja sektor industri di Indonesia, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang.

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dari penelitian ini adalah:

- a. Apakah investasi berpengaruh terhadap penyerapan tenaga kerja di Indonesia?
- b. Investasi di sektor manakah yang mampu menyerap tenaga kerja paling besar?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan utama penulisan ini adalah menganalisis pengaruh investasi terhadap penyerapan tenaga kerja dan menganalisis sektor-sektor mana yang memiliki daya serap yang lebih tinggi terhadap tenaga kerja.

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Definisi Investasi

Investasi memegang peran penting dalam menggerakkan perekonomian. Hal ini karena investasi akan berdampak pada peningkatan kapasitas produksi yang nantinya akan mampu menciptakan lapangan kerja baru sehingga dapat memperluas kesempatan kerja. Penyerapan tenaga kerja yang meningkat akan berpengaruh pada pendapatan per kapita yang meningkat juga. Kondisi ini akan berlabuh pada naiknya tingkat pendapatan nasional.

Investasi menurut Sukirno (1997) adalah pengeluaran atau pembelanjaan penanaman modal untuk membeli barang-barang modal dan perlengkapan-perengkapan produksi untuk menambah kemampuan memproduksi barang-barang dan jasa-jasa yang tersedia dalam perekonomian. Menurut Sukirno (1997) juga, dalam praktek usaha untuk mencatat nilai penanaman modal yang dilakukan dalam suatu tahun tertentu yang digolongkan sebagai investasi atau penanaman modal meliputi pengeluaran atau pembelanjaan sebagai berikut:

- a. Pembelanjaan pokok berbagai jenis modal yaitu mesin dan peralatan produksi lainnya untuk mendirikan berbagai jenis industri dan perusahaan.
- b. Pembelanjaan penunjang untuk membangun rumah tempat tinggal, bangunan kantor, bangunan pabrik, dan lainnya.

Penanaman modal melakukan investasi bukan untuk memenuhi kebutuhan tapi untuk memberi keuntungan yang sebesar-besarnya. Selain memperoleh keuntungan terdapat beberapa faktor yang akan menentukan tingkat investasi yang akan dilakukan oleh investor dalam suatu perekonomian, adalah sebagai berikut:

- a. Tingkat keuntungan investasi yang diramalkan akan diperoleh.
- b. Tingkat bunga.

- c. Ramalan mengenai keadaan ekonomi di masa akan datang.
- d. Tingkat pendapatan nasional dan perubahan-perubahannya.
- e. Keuntungan yang diperoleh perusahaan.

Dengan demikian besarnya nilai investasi akan menentukan besarnya penyerapan tenaga kerja. Secara teoritis, semakin besar nilai investasi industri padat karya, maka kesempatan kerja yang diciptakan semakin tinggi.

Sedangkan menurut Dumairy (1998), investasi merupakan penambahan barang modal secara netto positif. Seseorang yang membeli barang modal tetapi ditujukan untuk mengganti barang modal yang aus dalam proses produksi bukanlah merupakan investasi, tetapi disebut dengan pembelian barang modal untuk mengganti (*replacement*). Pembelian barang modal ini merupakan investasi pada waktu yang akan datang. Nilai investasi ini ditetapkan atas dasar nilai atau harga dari kondisi mesin dan peralatan pada saat pembelian. Investasi ini menentukan skala usaha dari suatu industri kecil yang akan mempengaruhi kemampuan dari usaha tersebut dalam penggunaan faktor produksi yang dalam hal ini berhubungan dengan jumlah investasi yang dilakukan perusahaan yang pada akhirnya menentukan tingkat penyerapan tenaga kerja.

Mankiw (2003) menyatakan bahwa inovasi teknologi merupakan salah satu faktor yang mampu meningkatkan permintaan investasi. Sukirno (2008), investasi dapat juga diartikan sebagai pengeluaran atau perbelanjaan para penanam modal atau perusahaan untuk membeli barang-barang modal dan perlengkapan-perengkapan untuk menambah kemampuan memproduksi barang-barang dan jasa-jasa yang tersedia dalam perekonomian.

2.2. Definisi Tenaga Kerja

Pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan angkatan kerja (yang terjadi setelah pertumbuhan penduduk) secara tradisional dianggap sebagai salah satu faktor positif yang memacu pertumbuhan ekonomi. Hal ini diungkapkan oleh Todaro (2004) di mana jumlah tenaga kerja yang lebih besar berarti akan menambah jumlah tenaga kerja produktif, sedangkan pertumbuhan penduduk yang lebih besar berarti meningkatkan ukuran pasar domestiknya. Meskipun demikian, hal tersebut masih dipertanyakan, apakah benar laju pertumbuhan penduduk yang cepat benar-benar akan memberikan dampak positif atau negatif terhadap pertumbuhan ekonominya.

Menurut Daradjat (2008), dalam konteks pembangunan nasional, ketenagakerjaan memiliki empat dimensi utama; 1) dari dimensi input pembangunan, ketenagakerjaan berperan dalam menyediakan sumber daya manusia sebagai subyek pembangunan; 2) sebagai proses, tenaga kerja merupakan faktor penting dalam mengelola sumber daya lain seperti; modal, barang, peralatan, dan teknologi untuk menghasilkan barang dan jasa sebagai output pembangunan; 3) dari dimensi output menjadi indikator keberhasilan pembangunan dalam menghasilkan tenaga kerja yang berkualitas, produktif, dan efisien dengan tingkat kesejahteraan yang memadai; dan 4) dari dimensi dampak

(*impact*) pembangunan dapat dilihat dari tingkat *full employment*, tingkat kesejahteraan, dan stabilitas keamanan, kualitas demokrasi dalam kehidupan serta tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Sebagai tujuan nasional, pembangunan ketenagakerjaan secara eksplisit tertuang dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi "Setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Indikator pencapaian tujuan nasional adalah:

- a. Terpenuhinya hak warga negara untuk bekerja dan berusaha (*full employment*).
- b. Dicapainya tingkat kelayakan dalam bekerja dan berusaha, seperti: tingkat upah dan penghasilan, tingkat kesejahteraan, perlindungan atas jaminan keselamatan dan kesehatan kerja, hari tua dan kelangsungan hidup serta terpenuhinya norma-norma sosial dan kesusilaan.

Menurut teori Lewis (1954) mengenai ketenagakerjaan, yaitu; kelebihan pekerja merupakan kesempatan dan bukan masalah. Kelebihan pekerja satu sektor akan memberikan andil terhadap pertumbuhan output dan penyediaan pekerja di sektor lain. Selanjutnya Lewis mengemukakan bahwa ada dua sektor di dalam perekonomian negara sedang berkembang, yaitu sektor modern dan sektor tradisional. Sektor tradisional tidak hanya berupa sektor pertanian di pedesaan, melainkan juga termasuk sektor informal di perkotaan (pedagang kaki lima, pengecer, pedagang angkringan). Sektor informal mampu menyerap kelebihan tenaga kerja yang ada selama berlangsungnya proses industrialisasi, sehingga disebut katub pengaman ketenagakerjaan. Dengan terserapnya kelebihan tenaga kerja di sektor industri (sektor modern) oleh sektor informal, maka pada suatu saat tingkat upah di pedesaan akan meningkat. Peningkatan upah ini akan mengurangi perbedaan tingkat pendapatan antara pedesaan dan perkotaan, sehingga kelebihan penawaran pekerja tidak menimbulkan masalah pada pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya kelebihan pekerja justru merupakan modal untuk mengakumulasi pendapatan, dengan asumsi perpindahan tenaga kerja dari sektor tradisional ke sektor modern berjalan lancar dan perpindahan tersebut tidak pernah menjadi terlalu banyak (Todaro, 2004).

Menurut Kusumosuwindho (1998), tenaga kerja adalah seluruh penduduk suatu negara yang dapat memproduksi barang dan jasa, jika ada permintaan terhadap tenaga kerja dan jika mereka mau berpartisipasi dalam aktivitas tersebut. Orang tersebut dapat dikatakan sebagai angkatan kerja kecuali mereka yang tidak melakukan aktivitas kerja. Berdasarkan UU Nomor 13 Tahun 2003 Pasal 1, tenaga kerja adalah tiap orang yang mampu melaksanakan pekerjaan baik di dalam maupun di luar hubungan kerja guna menghasilkan barang dan jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Sumber daya yang digunakan untuk menghasilkan barang dan jasa terdiri dari berbagai faktor seperti tenaga kerja, tanah dan modal termasuk mesin-mesin, peralatan, bahan mentah, tenaga listrik, kemajuan teknologi, dan lain-lain. Namun diantara semua faktor tersebut, faktor sumber daya manusia memegang peranan utama dalam meningkatkan produktivitas karena alat produksi dan teknologi pada hakekatnya adalah hasil karya manusia. Oleh karena itu, di samping produktivitas

tanah dan modal yang biasanya ditonjolkan dan menjadi pusat perhatian adalah produktivitas tenaga kerja. Produktivitas tenaga kerja dipengaruhi oleh beberapa faktor, baik yang berhubungan dengan tenaga kerja itu sendiri, maupun yang berhubungan dengan lingkungan dan kebijakan pemerintah (Ravianto, 1989).

Penyerapan tenaga kerja bisa dikaitkan dengan keseimbangan interaksi antara permintaan tenaga kerja dan penawaran tenaga kerja. Artinya, permintaan tenaga kerja dan penawaran tenaga kerja secara bersama menentukan suatu tingkat upah keseimbangan dan suatu penggunaan tenaga kerja keseimbangan.

Di dalam dunia kerja atau dalam hal penyerapan tenaga kerja setiap sektornya berbeda-beda untuk penyerapan tenaga kerjanya, misalnya saja tenaga kerja di sektor formal. Penyeleksian tenaga kerjanya dibutuhkan suatu keahlian khusus, pendidikan, keahlian dan pengalaman untuk bisa bekerja pada sektor formal (Bellante & Janson: 2006).

Kesempatan kerja menurut International Labour Organization (ILO) merupakan jumlah lapangan kerja yang tersedia bagi tenaga kerja yang tercermin dari penduduk usia produktif (usia 10 tahun ke atas) yang bekerja. Kesempatan kerja merupakan hubungan antara angkatan kerja dengan kemampuan penyerapan tenaga kerja. Pertambahan angkatan kerja harus diimbangi dengan investasi yang dapat menciptakan kesempatan kerja. Kesempatan kerja dalam ilmu ekonomi berarti peluang atau keadaan yang menunjukkan tersedianya lapangan pekerjaan sehingga semua orang yang bersedia dan sanggup bekerja dalam proses produksi dapat memperoleh pekerjaan sesuai dengan keahlian, ketrampilan dan bakatnya masing-masing. Kesempatan kerja juga dapat diartikan sebagai suatu keadaan yang menggambarkan ketersediaan pekerjaan (lapangan kerja) untuk diisi oleh para pencari kerja. Sehingga kesempatan kerja dapat diartikan juga sebagai permintaan tenaga kerja.

Menurut Gilarso (1992), kesempatan kerja adalah jumlah yang menunjukkan berapa masyarakat yang telah tertampung dalam suatu perusahaan. Kesempatan kerja dapat terwujud dengan tersedianya lapangan kerja yang memungkinkan dilaksanakan bentuk aktivitas. Kesempatan kerja juga mengandung pengertian lapangan kerja yang ada dari suatu kegiatan ekonomi, termasuk lapangan kerja yang belum diduduki dan masih lowong. Dengan kata lain, kesempatan kerja menunjukkan banyaknya orang yang dapat ditampung bekerja pada instansi atau pekerjaan.

Di Indonesia, sektor informal mampu menampung tenaga kerja lebih banyak dari sektor formal, karena sektor informal mudah untuk dimasuki oleh para pekerja, tidak banyak memerlukan modal, kepandaian, dan ketrampilan. Oleh karena itu, penciptaan kesempatan kerja melalui investasi pada proyek-proyek padat karya sangat dibutuhkan terutama untuk menampung kelebihan tenaga kerja yang termasuk tidak ahli atau dengan tingkat pendidikan yang rendah.

Penyerapan tenaga kerja merupakan jumlah tertentu dari tenaga kerja yang digunakan dalam suatu unit usaha tertentu atau dengan kata lain penyerapan tenaga kerja adalah jumlah tenaga kerja yang bekerja dalam suatu unit usaha (Boediono, 1984). Yang mempengaruhi penyerapan tenaga kerja dibagi menjadi 2, yaitu pertama, faktor eksternal adalah pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi,

pengangguran, dan tingkat bunga. Kedua, faktor internal yaitu tingkat upah, produktivitas tenaga kerja, dan pengeluaran tenaga kerja non upah (Boediono, 1984).

Penyerapan tenaga kerja akan meningkat apabila sektor-sektor ekonomi antara lain pertanian, pertambangan, industri, listrik dan air, konstruksi, perdagangan (hotel dan restoran), komunikasi, keuangan, dan jasa saling menunjang satu dengan yang lainnya. Sektor ekonomi merupakan sektor yang dapat menyumbangkan nilai produksinya terhadap perekonomian, yang akan menjadi alat dalam mencapai pembangunan ekonomi melalui peningkatan kesejahteraan penduduk. Diantaranya dengan memaksimalkan fungsi sektor ekonomi baik itu peningkatan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), peningkatan investasi maupun penyerapan tenaga kerja.

Dalam mengatasi masalah-masalah ketenagakerjaan, diperlukan adanya sektor-sektor unggulan untuk menyerap tenaga kerja. Penyerapan tenaga kerja yang begitu besar memerlukan investasi yang besar pula serta diarahkan pada kegiatan padat karya yang dapat menyerap banyak tenaga kerja. Alternatif kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah dalam menghadapi bertambahnya angkatan kerja melalui kebijaksanaan sektoral, yang merupakan potensi untuk mengatasi masalah pengangguran, yaitu dengan memilih sektor industri sebagai solusi pemecahan masalah ketenagakerjaan.

Pengembangan sektor industri akan berkembang dengan baik jika tersedia investasi dalam kapasitas yang memadai. Sektor industri dapat meningkatkan penggunaan sumber daya manusia dimana kemampuan penggunaan secara optimal sumber daya potensial menjadi ekonomi riil dalam jangka panjang dapat merombak struktur ekonomi.

3. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang bersumber dari Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Data yang digunakan merupakan data panel dengan periode 2012-2016.

Penelitian ini menggunakan 4 variabel, yaitu variabel tenaga kerja Indonesia, variabel nilai investasi, variabel sumber modal investasi, dan variabel sektor. Variabel jumlah Tenaga kerja disajikan dengan satuan jiwa. Variabel nilai investasi disajikan dalam jutaan Rupiah. Data nilai investasi dari PMA yang diperoleh dari BKPM menggunakan satuan ribuan USD, sehingga untuk mengolahnya data tersebut diubah menjadi satuan jutaan rupiah dengan asumsi 1 USD setara dengan Rp13.500. Variabel sumber modal investasi disajikan dengan skala nominal, dimana Penanaman Modal Asing (PMA) akan diberi nilai 1 dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) diberi nilai 0. Variabel sektor menggunakan skala multinominal yang terbagi menjadi:

- | | |
|-----------------|----------------------------------|
| a. Kehutanan | d. Perternakan |
| b. Perikanan | e. Tanaman pangan dan perkebunan |
| c. Pertambangan | |

- | | |
|---|---|
| f. Industri alat angkutan dan transportasi | n. Industri logam dasar, barang logam, mesin dan elektronik |
| g. Industri instrumen kedokteran, Presisi, Optik, dan Jam | o. Industri makanan |
| h. Industri karet, Barang dari karet dan plastik | p. Industri mineral non logam |
| i. Industri kayu | q. Industri tekstil |
| j. Industri kertas, barang dari kertas dan percetakan | r. Hotel dan restoran |
| k. Industri kimia dasar, barang kimia dan farmasi | s. Jasa lainnya |
| l. Industri kulit, barang dari kulit dan sepatu | t. Kostruksi |
| m. Industri lainnya | u. Listrik, gas dan air |
| | v. Perdagangan dan reparasi |
| | w. Perumahan, kawasan industri dan perkantoran |
| | x. Transportasi, gudang, dan telekomunikasi |

Variabel sektor akan diubah menjadi beberapa variabel *dummy* sebelum dimasukkan dalam model dengan sektor transportasi, gudang, dan telekomunikasi menjadi sektor dasar *dummy*.

Metode analisis data yang akan digunakan adalah regresi berganda untuk data panel. Model yang digunakan adalah sebagai berikut:

$$\begin{aligned}
 Y = & \beta_0 + \beta_1 I + \beta_2 P + \beta_3 J + \beta_4 x_1 + \beta_5 x_2 + \beta_6 x_3 + \beta_7 x_4 + \beta_8 x_5 + \beta_9 x_6 + \beta_{10} x_7 \\
 & + \beta_{11} x_8 + \beta_{12} x_9 + \beta_{13} y_1 + \beta_{14} y_2 + \beta_{15} y_3 + \beta_{16} y_4 + \beta_{17} y_5 + \beta_{18} y_6 \\
 & + \beta_{19} y_7 + \beta_{20} y_8 + \beta_{21} y_9 + \beta_{22} z_1 + \beta_{23} z_2 + \beta_{24} z_3 + \beta_{25} z_4 + \beta_{26} z_5 \\
 & + e_i
 \end{aligned}$$

Keterangan:

- | | |
|--------------------------------------|-------------------------------------|
| Y | : Jumlah tenaga kerja |
| I | : Investasi |
| J | : dummy sumber investasi (PMA/PMDN) |
| P | : variabel jumlah proyek |
| x ₁ , ..., z ₅ | : dummy variabel sektor |
| e _i | : variabel <i>error</i> |

Untuk mempertajam analisa, maka akan digunakan metode deskriptif pada bagian tertentu.

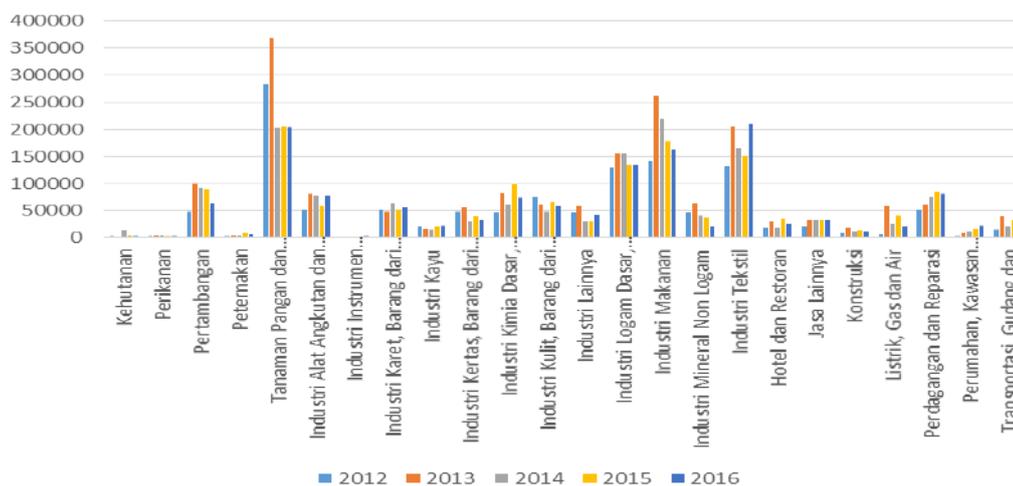
Pengolahan data pada penelitian ini menggunakan bantuan *software* E-views 8. Sedangkan metode deskriptif akan ditampilkan dalam bentuk grafik dan/atau tabel. Tahapan analisis data adalah sebagai berikut:

- Pembentukan model regresi berganda untuk data panel dengan menggunakan metode estimasi *Least Square* dengan bantuan software E Views;
- Melakukan uji kecocokan model dengan menggunakan uji F;
- Melakukan uji koefisien regresi untuk mengetahui variabel-variabel yang memberikan pengaruh secara signifikan terhadap penyerapan tenaga kerja;
- Melakukan pemilihan model antara model *common efect*, *fixed effect* dan *random* dengan menggunakan uji Chow dan uji Hausman;
- Melakukan uji Langgrange Multiplier;
- Melakukan deteksi heteroskedastisitas;
- Melakukan estimasi model;
- Menganalisis lebih lanjut dengan metode diskriptif.

4. Hasil dan Pembahasan

Selama 5 tahun terakhir, sektor tanaman pangan dan perkebunan memiliki jumlah tenaga kerja yang relatif tinggi, diikuti oleh sektor industri makanan, industri tekstil, industri logam dasar, barang logam, mesin dan elektronik dan pertambangan. Sektor-sektor ini mampu menyerap banyak tenaga kerja, karena adanya kesesuaian antara kebutuhan tenaga kerja oleh industri dengan ketersediaan tenaga kerja.

Grafik 2. Sebaran TKI per Sektor Periode 2012-2016



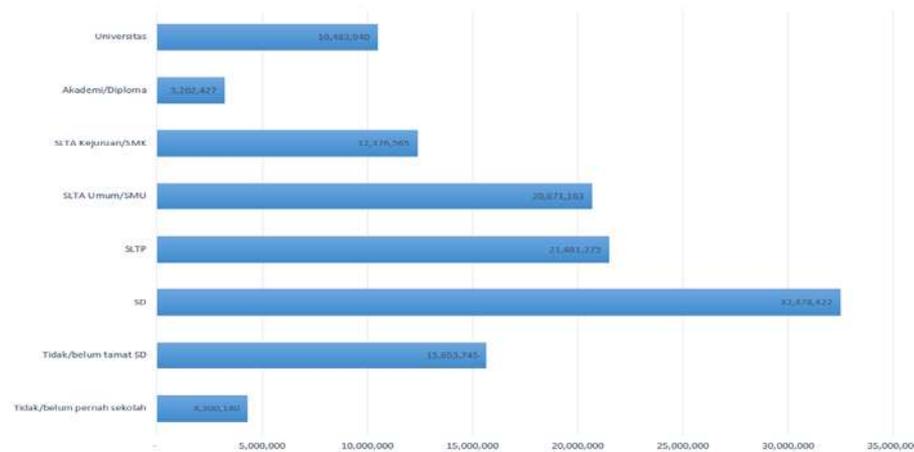
Sumber: BKPM, diolah

Sedangkan sektor-sektor yang paling sedikit menyerap tenaga kerja adalah sektor kehutanan, perikanan, peternakan, industri instrumen kedokteran, presisi, optik dan jam, serta perumahan kawasan industri dan perkantoran. Penyerapan tenaga kerja di sektor industri instrumen kedokteran, presisi, optik dan jam terjadi karena rendahnya investasi di sektor ini. Bahkan di tahun 2004 hingga tahun 2012

tidak terjadi investasi di sektor instrumen kedokteran, presisi, optik, dan jam. Tidak tersedianya tenaga ahli untuk bekerja di sektor ini ditengarahi menjadi salah satu penyebab rendahnya investasi di sektor ini.

Umumnya industri di sektor kedokteran, presisi, optik, dan jam menerapkan teknologi tinggi untuk memastikan keamanan proses produksi dan akurasi kadar produknya. Hal ini sangat diperlukan, karena sedikit kesalahan akan berakibat fatal. Sehingga tenaga kerja yang diperlukan di sektor kedokteran, presisi, optik, dan jam adalah tenaga kerja dengan keahlian khusus.

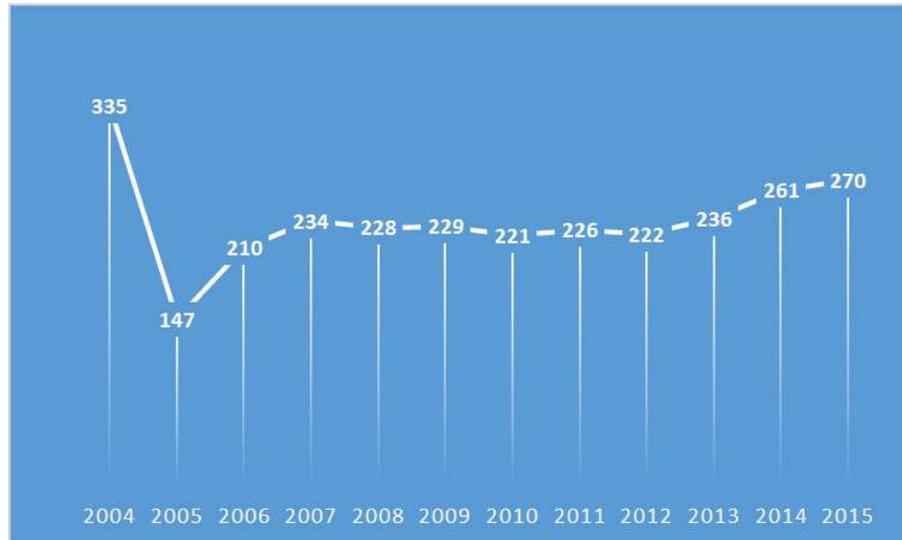
Grafik 3. Tenaga Kerja Berdasarkan Tingkat Pendidikan (Februari 2016)



Sumber: BPS, diolah

Apabila dilihat tenaga kerja di Indonesia berdasarkan tingkat pendidikan tertingginya, maka dapat diketahui bahwa sebagian besar tenaga kerja Indonesia hanya lulusan SD. Apabila diasumsikan bahwa lulusan SMK, akademi, dan universitas merupakan tenaga kerja dengan kemampuan khusus, maka tenaga kerja di Indonesia sebagian besar merupakan tenaga kerja tanpa kemampuan khusus. Hanya 22 persen dari tenaga kerja yang memiliki kemampuan khusus, yang kemungkinan besar mampu diserap oleh industri. Sehingga penyebab tidak terserapnya tenaga kerja di sektor kedokteran, presisi, optik, dan jam dikarenakan tidak adanya kecocokan antara karakteristik tenaga kerja yang tersedia dengan kebutuhan tenaga kerja di sektor tersebut.

Grafik 4. Jumlah Perusahaan di Bidang Perikanan 2004 - 2015



Sumber: BPS, diolah

Sektor perikanan juga merupakan sektor yang paling sedikit dalam menyerap tenaga kerja. Apabila dilihat keadaan geografis Indonesia, sebagian besar luas wilayah Indonesia adalah laut. Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia memiliki laut yang luasnya sekitar 5,8 juta km² dan menurut *World Resources Institute* tahun 1998 memiliki garis pantai sepanjang 91.181 km yang didalamnya terkandung sumber daya perikanan dan kelautan yang mempunyai potensi besar untuk dijadikan tumpuan pembangunan ekonomi berbasis sumber daya alam. Sehingga seharusnya sektor perikanan memiliki banyak potensi lapangan pekerjaan yang mampu menyerap tenaga kerja.

Apabila dibandingkan dengan jumlah perusahaan di bidang perikanan, potensi perikanan yang ada belum sebanding dengan jumlah perusahaan yang bergerak di bidang perikanan (gambar 4). Rendahnya perkembangan industri perikanan disebabkan oleh rendahnya nilai investasi di bidang ini. Hal ini dapat mengindikasikan belum optimalnya pemerintah dalam menggarap industri ini. Infrastruktur di sektor perikanan saat ini masih belum mampu menarik bagi investor. Selain itu, SDM di sektor perikanan juga masih terbatas, sehingga pemerintah harus lebih menggalakkan pendidikan sesuai dengan potensi di daerahnya, sehingga antara SDM yang tersedia dengan kebutuhan pasar tenaga kerja maka penyerapan tenaga kerja akan meningkat.

Persamaan regresi panel yang diperoleh berdasarkan output E-Views adalah sebagai berikut:

$$\begin{aligned}
 Y = & -6869.428 + 0,000621 I + 4,71 P + 3526,437 J + 8318.628 x_1 + 19919.22 x_2 \\
 & + 45094.03 x_3 + 36288.76 x_4 + 143319.8 x_5 + 4327.854 x_6 \\
 & - 8047.385 x_7 + 20851.28 x_8 + 15301.36x_9 + 30078.21 y_1 \\
 & + 33576.95 y_2 + 36690.27 y_3 + 32095.12 y_4 + 63410.41y_5 \\
 & + 95061.46y_6 + 14449.51 y_7 + 65247.88 y_8 - 7339.583 y_9 \\
 & - 1594.579 z_1 - 5657.463 z_2 - 4943.031 z_3 + 15890.45 z_4 \\
 & - 2319.471z_5 + e_i
 \end{aligned}$$

Model yang digunakan merupakan model *fixed effect*. Model *fixed effect* dipilih karena nilai probabilitas untuk *cross-section* F yang dihasilkan dalam uji Chow (F test) sebesar 0,000 (tabel 1). Karena nilai probabilitas untuk Cross-section F < 0,05, maka dapat disimpulkan bahwa model *fixed effect* lebih baik daripada *common effect*.

Tabel 1. Uji Chow

Effects Test	Statistic	d.f.	Prob.
Cross-section F	2.471430	(47,165)	0.0000
Cross-section Chi-square	127.3794	47	0.0000
	73		

Sumber: Data diolah

Berdasarkan output e-Views (tabel 2) diperoleh bahwa nilai probabilitas (*F-statistic*) sebesar 0,00. Hal ini berarti bahwa probabilitas (*F-statistic*) < 0,05. Hasil uji kecocokan model menunjukkan bahwa model tersebut sudah cukup baik dan dapat digunakan.

Tabel 2. Output e-Views untuk Uji Goodness of Fit

R-squared	0.799369	Mean dependent var	30703.07
Adjusted R-squared	0.774764	S.D. dependent var	38329.30
S.E. of regression	18190.72	Akaike info criterion	22.56128
Sum squared resid	7.02E+10	Schwarz criterion	22.95401
Log likelihood	-2669.072	Hannan-Quinn criter.	22.71954
F-statistic	32.48726	Durbin-Watson stat	1.657542
Prob(F-statistic)	0.000000		

Sumber: Data diolah

Tabel 3 menunjukkan koefisien-koefisien regresi data panel. Namun tidak semua koefisien signifikan dan dapat digunakan dalam model. Sehingga model awal regresi data panel diperbaiki dengan menghilangkan koefisien-koefisien regresi yang tidak signifikan. Model regresi data panel terbaik yang dihasilkan adalah sebagai berikut:

$$\begin{aligned}
 Y = & 0,000621 I + 45094.03 x_3 + 143319.8 x_5 + 63410.41y_5 + 95061.46y_6 \\
 & + 65247.88 y_8 + e_i
 \end{aligned}$$

Keterangan:

- Y : jumlah tenaga kerja
 I : investasi
 x_3 : *dummy* untuk sektor Pertambangan
 x_5 : *dummy* untuk sektor Tanaman pangan dan perkebunan
 y_5 : *dummy* untuk sektor industri logam dasar, barang logam, mesin dan elektronik
 y_6 : *dummy* untuk sektor industri makanan
 y_8 : *dummy* variabel sektor industri tekstil

Tabel 3. Uji Koefisien Regresi

<i>Variable</i>	<i>Coefficient</i>	<i>t-Statistic</i>	<i>Prob.</i>
Investasi	0.000621	3.791688	0.0002
PMA	3526.437	0.252458	0.8010
Proyek	4.713375	1.707774	0.0896
Kehutanan (X1)	8318.628	0.595081	0.5526
Perikanan (X2)	19919.22	1.103968	0.2712
Pertambangan (X3)	45094.03	2.148892	0.0331
Perternakan (X4)	36288.76	1.562583	0.1201
Tanaman Pangan & Perkebunan (X5)	143319.8	5.852557	0.0000
Industri alat angkut & transportasi lainnya (X6)	4327.854	0.169172	0.8659
Industri instrumen Kedokteran, Presisi, optik & jam (X7)	-8047.385	-0.300322	0.7643
Industri Karet, barang dari karet dan plastik (X8)	20851.28	0.779355	0.4369
Industri Kayu (X9)	15301.36	0.567968	0.5708
Industri kertas, barang dari kertas & percetakan (Y1)	30078.21	1.122516	0.2633
Industri kimia dasar (Y2)	33576.95	1.261718	0.2088
Industri kulit, barang dari kulit dan sepatu (Y3)	36690.27	1.377832	0.1701
Industri lainnya (Y4)	32095.12	1.222593	0.2232
Ind. logam dasar, barang logam, mesin & elektronik (Y5)	63410.41	2.482882	0.0140
Industri makanan (Y6)	95061.46	3.813962	0.0002
Industri mineral Non Logam (Y7)	14449.51	0.596536	0.5516
Industri tekstil (Y8)	65247.88	2.792682	0.0058
Hotel dan restoran (Y9)	-7339.583	-0.329726	0.7420

Jasa lainnya (Z1)	-1594.579	-0.076072	0.9395
Konstruksi (Z2)	-5657.463	-0.292889	0.7700
Listrik, Gas & Air (Z3)	-4943.031	-0.283358	0.7773
Perdagangan & reparasi (Z4)	15890.45	1.018487	0.3099
Perumahan, kawasan industri & perkantoran (Z5)	-2319.471	-0.183407	0.8547
C	-6869.426	-0.343047	0.7320

Sumber: Data diolah

Berdasarkan model regresi panel dapat diidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan tenaga kerja di Indonesia. Variabel yang mempengaruhi jumlah penyerapan tenaga kerja yang signifikan adalah nilai investasi dan sektor.

Nilai investasi dengan penyerapan tenaga kerja memiliki pengaruh yang positif. Artinya semakin tinggi nilai investasi, maka semakin banyak tenaga kerja yang diserap. Peningkatan satu juta rupiah nilai investasi di Indonesia hanya mampu menyerap 0,000621 tenaga kerja. Atau dengan kata lain, setiap terdapat Rp1 triliun investasi mampu menyerap 621 tenaga kerja. Nilai ini jauh lebih besar dari pernyataan BKPM yang menyatakan bahwa setiap Rp1 triliun investasi mampu menyerap 423 tenaga kerja.

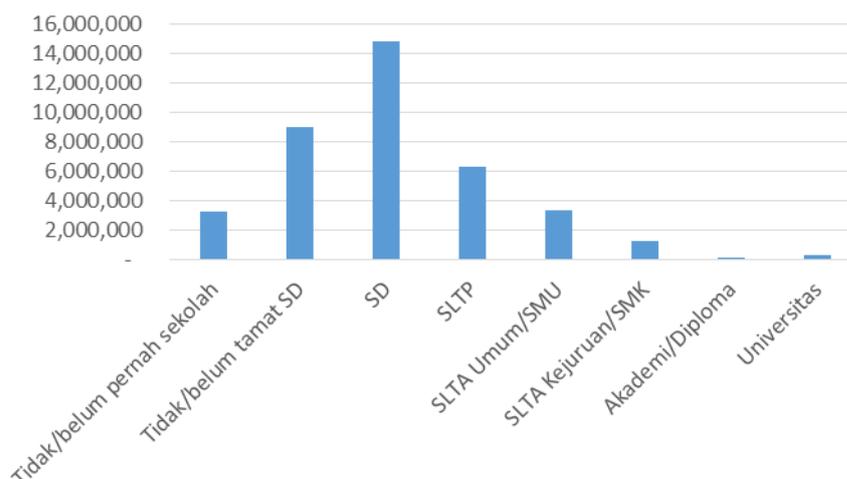
Sumber modal investasi (baik dari asing ataupun dalam negeri) tidak memberikan pengaruh yang signifikan terhadap jumlah penyerapan tenaga kerja (tabel 3). Sehingga tidak ada perbedaan kemampuan suatu investasi yang bersumber dari asing ataupun dalam negeri dalam hal penyerapan tenaga kerja. Penyerapan tenaga kerja lebih dipengaruhi oleh besarnya nilai investasi yang dilakukan.

Selain itu jumlah proyek yang terealisasi tidak memberikan pengaruh yang signifikan terhadap penyerapan tenaga kerja. Anomali data terjadi pada tahun 2014 dan 2015 dalam PMDN di sektor industri instrumen kedokteran, presisi, optik, dan jam. Pada tahun 2014 di sektor ini terjadi realisasi 1 proyek dengan nilai investasi 0 juta USD. Proyek ini mampu menyerap 9 tenaga kerja. Pada sektor yang sama di tahun 2015 terjadi realisasi 9 proyek investasi dengan nilai investasi 0 juta USD, namun proyek ini mampu menyerap 588 tenaga kerja Indonesia (BKPM, 2015). Hal ini mungkin dikarenakan sektor ini memperoleh dampak dari investasi di sektor lain.

Tidak semua sektor memberikan pengaruh yang signifikan terhadap penyerapan tenaga kerja. Sektor-sektor yang memberikan pengaruh yang signifikan terhadap penyerapan tenaga kerja adalah sektor pertambangan; tanaman pangan dan perkebunan; industri logam dasar, barang logam, mesin, dan elektronik; industri makanan serta industri tekstil. *Dummy* dari sektor-sektor ini menghasilkan koefisien yang signifikan dalam model regresi data panel yang dihasilkan.

Sektor tanaman pangan dan perkebunan menghasilkan koefisien regresi yang signifikan terbesar dibandingkan dengan koefisien lain yang signifikan. Dimana setiap Rp1 juta investasi yang dilakukan di industri ini akan mampu menyerap 143.320 tenaga kerja. Hal ini dikarenakan sistem pertanian di Indonesia masih menggunakan cara bercocok tanam tradisional yang dipelajari secara turun temurun. Sehingga tenaga kerja yang diperlukan untuk sektor ini tidak memerlukan keahlian khusus.

Grafik 5. Profil Angkatan Kerja yang Bekerja di Sektor Tanaman Pangan dan Perkebunan Berdasarkan Pendidikan Tertinggi (Februari 2016)



Sumber: BPS, diolah

Penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian relatif tinggi karena adanya kesesuaian antara kebutuhan tenaga kerja di sektor tersebut dengan ketersediaan tenaga kerja. Gambar 5 memperlihatkan bahwa tenaga kerja yang bekerja di sektor tanaman pangan dan perkebunan sebagian besar merupakan lulusan sekolah dasar. Profil pekerja di sektor pertanian relatif sama dengan profil tenaga kerja di Indonesia.

Sektor industri makanan juga memiliki koefisien yang relatif besar. Setiap investasi yang dilakukan di sektor ini akan mampu menyerap tenaga kerja sebanyak 95.051 tenaga kerja. Sedangkan sektor industri logam, barang logam, mesin, dan elektronik memiliki koefisien sebesar 63.410,41. Artinya setiap investasi yang dilakukan di sektor ini akan mampu menyerap tenaga kerja sebanyak 63.410 tenaga kerja. Setiap investasi yang dilakukan di industri tekstil mampu menyerap tenaga kerja sebanyak 65.248 tenaga kerja.

Ketiga sektor ini mampu menyerap cukup banyak tenaga kerja, sehingga dapat dikatakan bahwa sektor industri makanan, industri tekstil, dan sektor industri logam, barang logam, mesin, dan elektronik merupakan sektor-sektor yang padat karya. Terlebih sektor industri logam, barang logam, mesin, dan elektronik yang ditengarai sebagai sektor yang padat modal, ternyata merupakan sektor yang padat karya. Selama tahun 2016 investasi di sektor ini mencapai Rp15,47 triliun,

dengan jumlah tenaga kerja yang terserap di sektor ini mencapai 134.162 tenaga kerja.

Sektor lain yang mampu menyerap tenaga kerja secara signifikan adalah sektor pertambangan. Setiap investasi yang dilakukan di sektor ini mampu menyerap tenaga kerja sebanyak 45.094 tenaga kerja. Sektor ini mampu menyerap banyak tenaga kerja terutama tenaga kasar yang tidak memerlukan keahlian khusus, oleh karena itu, sektor ini termasuk padat karya. Adanya kesesuaian antara kebutuhan tenaga kerja oleh industri serta ketersediaan tenaga kerja mengakibatkan tingginya penyerapan tenaga kerja di sektor tersebut. Namun sektor-sektor lain yang tidak terjadi kesesuaian antara ketersediaan tenaga kerja dengan tenaga kerja yang diperlukan oleh industri menyebabkan tidak signifikannya penyerapan tenaga kerja apabila dilakukan investasi di sektor tersebut. Untuk mengatasi hal ini maka perlu dilakukan pelatihan-pelatihan bagi setiap tenaga kerja, sehingga mampu memenuhi kualifikasi yang diperlukan oleh industri.

Simpulan akhir yaitu pemerintah perlu menetapkan sektor unggulan berdasarkan kemampuannya dalam menyerap tenaga kerja tinggi, sehingga diharapkan sektor tersebut akan lebih berkembang dan memperluas lapangan kerja yang ada. Setelah ditetapkan sektor industri unggulan, pemerintah harus segera membuat peraturan perundang-undangan yang tidak tumpang tindih dan tidak multitafsir sehingga memudahkan investor untuk berinvestasi di sektor tersebut. Koordinasi antar kementerian/lembaga yang memiliki kewenangan dalam mendukung iklim investasi perlu dibangun dan dievaluasi dalam periode tertentu. Selain menciptakan iklim investasi yang kondusif, pemerintah juga harus mempersiapkan tenaga kerja yang berpengetahuan atau berketrampilan sesuai dengan kebutuhan sektor unggulan tersebut. Hal ini sangat penting untuk meningkatkan jumlah tenaga kerja yang terserap di sektor-sektor unggulan tersebut. Kesesuaian antara pendidikan dan/atau ketrampilan dengan kebutuhan pasar tenaga kerja harus dimulai dari penyusunan kurikulum yang berdasarkan masukan dari pihak industri yang membutuhkan. Selain itu, pendidikan vokasi juga harus digalakkan, terutama untuk industri-industri yang membutuhkan keahlian khusus, sehingga lulusan SMK atau perguruan tinggi dapat langsung bekerja dan ini juga mendukung penyerapan tenaga kerja lebih baik lagi.

5. Penutup

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis, jumlah penyerapan tenaga kerja Indonesia dipengaruhi oleh nilai investasi dan sektor. Setiap realisasi Rp1 triliun investasi mampu menyerap tenaga kerja sebanyak 621 tenaga kerja. Tidak semua sektor mempengaruhi penyerapan tenaga kerja Indonesia. Sektor-sektor yang memberikan pengaruh secara signifikan terhadap penyerapan tenaga kerja adalah sektor tanaman pangan dan perkebunan; sektor pertambangan; industri logam dasar barang logam, mesin dan elektronik; industri mineral non logam; serta

industri tekstil. Sektor yang mampu menyerap tenaga kerja tertinggi adalah sektor tanaman pangan dan perkebunan, dimana setiap investasi di sektor ini mampu menyerap 143.320 tenaga kerja.

5.2. Saran

Analisis ini memberikan gambaran kemampuan investasi yang ada di Indonesia menyerap tenaga kerja. Dari kondisi tersebut, perlu peran pemerintah dalam mengatasi keterbatasan investasi yang ada saat ini dalam menyerap tenaga kerja untuk lebih ditingkatkan baik iklim investasi maupun peningkatan kualitas sumberdaya manusianya, diantaranya yaitu: (a) menetapkan sektor unggulan; (b) memberi kemudahan atau menciptakan iklim investasi yang kondusif di sektor unggulan tersebut dengan berbagai kebijakan, antara lain *tax allowance*, *tax holiday*, peraturan perundang-undangan yang tersinergi dan tidak tumpang tindih atau kebijakan lain yang mampu meningkatkan sektor unggulan tersebut; (c) perbaiki kurikulum pendidikan dengan mengajak pihak industri dengan memberi masukan pengetahuan atau ketrampilan apa saja yang dibutuhkan sehingga tercipta kesesuaian antara kapasitas sumberdaya manusia dengan kebutuhan pasar tenaga kerja atau industri; (d) meningkatkan pola pendidikan vokasi untuk menciptakan tenaga kerja yang siap kerja.

Daftar Pustaka

- Barthos, Basir. 1999. *Manajemen Asumber Daya Manusia Suatu Pendekatan Makro*. Jakarta; Bumi Aksara.
- Bellante, Don & Mark Janson. 2006. "Ekonomi Ketenagakerjaan". Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Boediono. (1984). "Ekonomi Mikro". Yogyakarta: BPF.
- Daradjat. Adjat. 2010. "Aktualisasi Konsep Good Governance Dalam Mengantisipasi Masalah Ketenagakerjaan Sebagai Salah Satu Tantangan Pembangunan". *Jurnal Administrasi Bisnis*. Vol 6. No 1. Hal 79-93. Fisip Unpar.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. 2014. "Laporan Pelaksanaan Spending Performance dalam Mendanai Pelayanan Publik"
- Dumairy. 1998. "Perekonomian Indonesia". Jakarta: Erlangga.
- Hariani, Ermatry. 2015. "Pengaruh Investasi Terhadap Penyerapan Tenaga Kerja". Thesis Universitas Airlangga.
- Irawan & Suparmoko. 1992. "Ekonomika Pembangunan". Yogyakarta. BPF.
- Irawan & Suparmoko. 1998. "Ekonomika Pembangunan". Yogyakarta. BPF.
- Gilarso. T. 1992. "Pengantar Ilmu Ekonomi Bagian Makro". Yogyakarta. Kanisius.

- J. Ravianto. Drs Rensius Nainggolan. Dr. P. Mulita Witarsa. 1998. "Dasar-Dasar Produktivitas". Jakarta. Penerbit Karunika. Universitas Terbuka.
- Kusumosuwindho. Sisjiatmo. 2000. "Dasar-Dasar Demografi". Jakarta. FE UI. Lembaga Demografi.
- Mankiw. G. 2003. "Teori Makroekonomi" edisi kelima. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Simanjuntak. Payaman. J. 2001. "Ekonomi Sumber Daya Manusia". Jakarta. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Sumarsono, Sonny. 2003. "Ekonomi Manajemen Sumber Daya Manusia dan Ketenaga kerjaan". Jogjakarta: Graha Ilmu.
- Sukirno, Sadono. 1997. "Pengantar Teori Mikro Ekonomi". Edisi 2. Jakarta. Raja Grafindo Persada.
- Sukirno, Sadono. 2008. "Mikro Ekonomi Teori Pengantar". Jakarta. P.T Raja Grafindo Persada
- Surat Keputusan Menteri Perindustrian Nomor 19/M/ I/1986 Tentang Sistim Klafikasi Industri Serta Pemberian Nomor Kodenya yang Berada di Bawah Pembinaan Masing-Masing Direktorat Jenderal dalam Lingkungan Departemen Perindustrian.
- Todaro. M. P. C. 2000. "Economic Development", Seventh Edition. New York: Addison Mesley University.
- Todaro. M. P. C. 2004. "Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga" Edisi Kedelapan. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Winardi. 1995. "Pengantar Ilmu Ekonomi". Bandung. Tarsito.

PENGARUH PAD, DAU, DAK TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI DAN KEMISKINAN PADA KABUPATEN/KOTA DI INDONESIA

Adhi Prasetyo* dan Ade Nurul Aida**

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: * adhiprasw@gmail.com, ** dhena_adhe@yahoo.com

Abstract

This study investigate the effect of Local Revenue (PAD), General Allocation Fund (DAU), Special Allocation Fund (DAK) to economic growth and poverty at district/city in Indonesia for 2012-2014. Research using the method of path analysis with secondary data in the form of a panel consisting of 33 provinces include 441 district/city in Indonesia were sourced from the Directorate General of Financial Equalization (DJPk) and the BPS-Statistics Indonesia. Results shows that the PAD and DAU effect on economic growth in each district/city area. Otherwise DAK has no effect against economic growth. In addition, this analysis also showed that PAD, and DAU effect on poverty, but DAK had no effect against poverty at district/city in Indonesia. While economic growth would also have an effect on poverty. From the analysis also looks that indirectly PAD, and DAU to decrease poverty through increased economic growth.

Key words: Local Revenue, General Allocation Fund, Special Allocation Fund, Economic Growth and Poverty

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Desentralisasi menuntut semua pihak untuk melakukan perubahan dan pemahaman tentang tugas dan kewenangan pemerintahan daerah. Menurut Thesaurianto (2007), salah satu alasan penyelenggaraan otonomi daerah adalah agar pembangunan di daerah berjalan seiring dengan pembangunan di pusat. Jadi, munculnya otonomi daerah terkandung maksud untuk memperbaiki kekeliruan yang terjadi selama ini dengan cara memberikan peluang kepada daerah untuk mengelola keuangan dengan lebih mandiri. Dengan demikian daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan yang berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi dan mengurangi kemiskinan di daerah.

Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, serta antara propinsi dan kabupaten/kota (Bratakusumah dan Solihin, 2001).

Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan bagian dari sumber keuangan pemerintah daerah. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi, peningkatan PAD selalu diupayakan karena merupakan penerimaan dari usaha untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah.

Penelitian Widiyanto (2015) dalam analisis pengaruh dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan belanja modal terhadap pertumbuhan ekonomi dan tingkat kemiskinan pada kota Tegal, menunjukkan bahwa dana alokasi umum berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi serta dana alokasi khusus berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi, belanja modal berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi, dana alokasi khusus berpengaruh positif terhadap kemiskinan, pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap kemiskinan dan belanja modal berpengaruh negatif terhadap kemiskinan.

Penelitian Santosa (2013) tentang pengaruh PAD dan Dana Perimbangan Daerah terhadap pertumbuhan, pengangguran dan kemiskinan daerah dari 33 Propinsi di Indonesia menyatakan bahwa PAD dan DAU tidak berpengaruh terhadap peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah, sedangkan DAK dan DBH berpengaruh terhadap peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah. Sementara PAD dan DAU berpengaruh terhadap penurunan jumlah pengangguran daerah, namun DAK dan DBH tidak berpengaruh terhadap penurunan jumlah pengangguran daerah. Penelitian tersebut juga menemukan bahwa PAD, DAU, DAK dan DBH berpengaruh terhadap penurunan jumlah kemiskinan daerah, berbeda halnya dengan pertumbuhan ekonomi daerah, yang mana tidak berpengaruh terhadap penurunan pengangguran dan kemiskinan daerah. Dari analisis pengaruh antar variable secara tidak langsung tidak terdapat pengaruh baik PAD, DAU, DAK, maupun DBH terhadap penurunan pengangguran maupun kemiskinan melalui peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah.

Berdasarkan latar belakang di atas, mengenai banyaknya hasil studi yang berbeda-beda mengenai kebijakan desentralisasi fiskal ini menunjukkan masih adanya *research gap*. Dimana dengan diberlakukan desentralisasi fiskal, seharusnya lebih dirasakan langsung oleh kabupaten/kota dan sampai saat ini masih belum ada penelitian mengenai pengaruh PAD, DAU, DAK terhadap pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan pada Kabupaten/Kota. Hal ini menarik penulis untuk mencoba menganalisis kembali penelitian-penelitian sebelumnya dengan menggunakan indikator-indikator yang sesuai, yang dapat mempertajam penjelasan mengenai apakah PAD, DAU, dan DAK yang diterapkan akan benar-benar berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi, sehingga baik secara langsung maupun tidak langsung akan menurunkan kemiskinan yang ada di daerah dengan mengambil judul "Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Tingkat Kemiskinan pada Kabupaten/Kota di Indonesia"

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, rumusan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap pertumbuhan ekonomi pada kabupaten/kota di Indonesia;
- b. Bagaimana pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap kemiskinan pada kabupaten/kota di Indonesia; dan
- c. Bagaimana pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap kemiskinan melalui pertumbuhan ekonomi pada kabupaten/kota di Indonesia.

1.3. Tujuan Analisis

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap pertumbuhan ekonomi pada kabupaten/kota di Indonesia;
- b. Untuk mengetahui pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap kemiskinan pada kabupaten/kota di Indonesia; dan
- c. Untuk mengetahui pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap kemiskinan melalui pertumbuhan ekonomi pada kabupaten/kota di Indonesia.

2. Tinjauan Pustaka

Aspek penerimaan merupakan salah satu faktor utama sumber daya yang dapat dipergunakan oleh daerah dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan bagi penyelenggaraan pemerintah daerah demi keberhasilan pembangunan daerah itu sendiri.

Salah satu fenomena yang mencolok dari hubungan antara sistem pemerintah daerah dan pembangunan adalah ketergantungan pemerintah daerah yang tinggi terhadap pemerintah pusat. Ketergantungan fiskal ini terlihat dari relatif rendahnya PAD dan dominannya transfer ke daerah (DBH, DAU, DAK).

Pemerintah sendiri meyakini dengan besarnya alokasi transfer ke daerah yang meningkat dari tahun ke tahun mampu menurunkan kemiskinan. Namun sayangnya tingkat kemiskinan saat ini masih cukup tinggi. Kemiskinan di Kawasan Timur Indonesia menunjukkan angka yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan Kawasan Barat Indonesia. Lima daerah tertinggi menurut tingkat kemiskinan pada kawasan ini adalah Papua, Papua Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Gorontalo. Di tingkat kabupaten, berdasarkan persentase penduduk miskin tahun 2014, kabupaten Deiyai, Lanny Jaya, Yahukimo merupakan kabupaten yang memiliki angka kemiskinan tertinggi, yakni mencapai 44,49 persen, 39,26 persen dan 39,02 persen. Kabupaten tersebut berada dalam kawasan Provinsi Papua.

Dari penjelasan di atas terlihat bahwa DAU memiliki jumlah yang sangat signifikan sehingga semua pemerintah daerah menjadikannya sebagai sumber penerimaan terpenting dalam anggaran penerimaannya dalam APBN. Oleh karena itu, DAU dapat dilihat sebagai respon pemerintah terhadap aspirasi daerah untuk mendapatkan sebahagian kontrol yang lebih besar terhadap keuangan negara.

Tujuan DAU adalah untuk mengatasi ketimpangan fiskal keuangan antara pemerintah pusat dan ketimpangan horizontal antar pemerintah daerah karena ketidakmerataan sumber daya yang ada pada masing-masing daerah.

Penggunaan DAU ditetapkan oleh daerah dimana pada bagian ini dianggarkan jumlah DAU sesuai dengan alokasi yang ditetapkan oleh pemerintah. Dalam perhitungannya DAU menggunakan formula yang menggunakan beberapa aspek seperti luas daerah, jumlah penduduk, kepadatan penduduk, indeks harga bangunan, dan jarak tingkat kemiskinan.

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah pada hakekatnya mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, sebagai konsekuensi dari adanya pembagian tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan suatu sistem yang menyuruh dalam rangka penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, maupun tugas pembantuan.

2.3. Dana Alokasi Khusus

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Kriteria pengalokasian DAK, yaitu:

- a. Kriteria Umum, dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang tercermin dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja PNSD;
- b. Kriteria Khusus, dirumuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus dan karakteristik daerah; dan
- c. Kriteria Teknis, yang disusun berdasarkan indikator-indikator yang dapat menggambarkan kondisi sarana dan prasarana, serta pencapaian teknis pelaksanaan kegiatan DAK di daerah.

2.4. Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu indikator yang amat penting dalam menilai suatu perekonomian. Ekonomi dikatakan mengalami pertumbuhan apabila produksi barang dan jasa meningkat dari tahun sebelumnya. Pertumbuhan ekonomi menunjukkan sejauh mana aktivitas perekonomian dapat menghasilkan tambahan pendapatan atau kesejahteraan masyarakat pada periode tertentu.

2.5. Kemiskinan

Kemiskinan umumnya dilukiskan sebagai rendahnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan pokok. Di Indonesia pengukuran kemiskinan menggunakan kriteria dari BPS. BPS menentukan kriteria kemiskinan menggunakan pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs*). Berdasarkan pendekatan kebutuhan dasar, ada 3 indikator kemiskinan yang digunakan, yaitu (1) *headcount index*, (2) indeks kedalaman kemiskinan (*poverty gap index*). (3) indeks keparahan kemiskinan (*poverty severity index*). *Headcount index* digunakan untuk mengukur kebutuhan absolut yang terdiri dari dua komponen yaitu garis kemiskinan makanan (*food line*) dan garis kemiskinan non makanan (*non-food line*). Garis kemiskinan BPS sebagai dasar untuk perhitungan *headcount index* ditentukan berdasarkan batas pengeluaran minimum untuk konsumsi makanan setara dengan 2100 kalori per hari dan konsumsi non makanan (Yacoub, 2012).

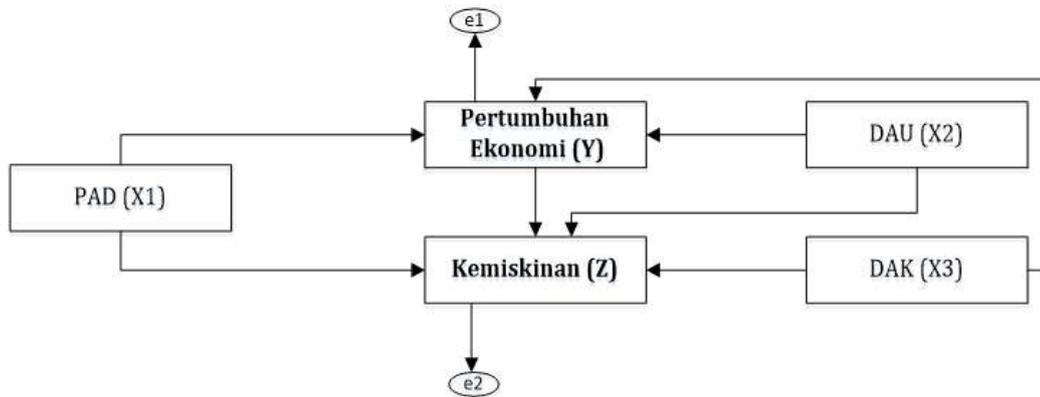
Kemiskinan tidak hanya berkenaan dengan tingkat pendapatan tetapi juga dari aspek sosial, lingkungan bahkan keberdayaan dan tingkat partisipasi. Sen (1995) menyatakan bahwa “kemiskinan jangan dianggap hanya sebagai pendapatan rendah (*low income*), tetapi harus dianggap sebagai ketidakmampuan kapabilitas (*capability handicap*)”

3. Metodologi Penelitian

Data yang digunakan dalam penulisan analisis ini, menggunakan data sekunder berupa panel yang terdiri atas 33 provinsi yang mencakup 441 kabupaten/kota di Indonesia dengan kurun waktu 2012-2014. Data tersebut meliputi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) yang bersumber dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK), serta pertumbuhan dan kemiskinan yang bersumber dari Badan Pusat Statistik (BPS). Adapun teknik analisis yang digunakan yaitu analisis jalur/*path analysis*.

Berdasarkan hubungan antar variabel, maka desain penelitian dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1. Diagram Jalur dari Model Teoritis Penelitian



Adapun persamaan regresi dari desain penelitian tersebut adalah

$$Y = \alpha_i + aX_i + e_1; i = 1,2,3 \dots$$

$$Z = \beta_i + bY_i + e_2$$

$$Z = \gamma + aX_1 + cX_2 + dX_3 + e_3$$

Keterangan:

Y = Pertumbuhan Ekonomi

X1 = Pendapatan Asli Daerah (PAD)

X2 = Dana Alokasi Umum (DAU)

X3 = Dana Alokasi Khusus (DAK)

Z = Kemiskinan

4. Hasil dan Pembahasan

Hipotesis dalam analisa ini adalah menguji pengaruh PAD, DAU, DAK terhadap pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan di Indonesia.

Tabel 1. Pengaruh dan Signifikasi Antar Variabel

Hubungan Antar Variabel	Koefisien	t-hitung	p-value	Keterangan
X1 → Y	6.08E-08	2.518928	0.0119	Signifikan
X2 → Y	1.75E-06	2.297045	0.0219	Signifikan
X3 → Y	0.001768	0.995207	0.3199	Tidak Signifikan
Y → Z	-0.371505	-2.250824	0.0246	Signifikan
X1 → Z	-0.045161	-9.303102	0.0000	Signifikan
X2 → Z	-0.017641	-2.514843	0.0121	Signifikan
X3 → Z	-0.003355	-0.686720	0.4924	Tidak Signifikan

X1 → Y → Z	-2.26E-08	Signifikan
X2 → Y → Z	-6.50E-07	Signifikan
X3 → Y → Z	-2.26E-08	Tidak Signifikan

Berdasarkan hasil estimasi regresi, terlihat bahwa PAD berpengaruh signifikan positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Hasil penelitian ini juga mendukung penelitian yang dilakukan oleh Chan dan Ho dalam Abdu Rahman (2002) dan Adi (2006), yakni semakin tinggi PAD, maka semakin meningkat laju pertumbuhan ekonominya. Hal ini dikarenakan karena bertambahnya penerimaan asli daerah berupa pajak maupun retribusi, mendorong peningkatan pelayanan pemerintah kepada masyarakat yang berdampak pada peningkatan produktivitas masyarakat yang akhirnya dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah tersebut.

Adapun pengaruh DAU terhadap pertumbuhan ekonomi dari hasil estimasi regresi menunjukkan pengaruh yang signifikan positif, dimana dengan peningkatan DAU, akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Hal ini disebabkan karena DAU yang diterima oleh kabupaten/kota dapat dioptimalkan dalam peningkatan kemampuan fiskal daerah dan menjadi salah satu sumber pendanaan dari pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan operasionalnya sehingga DAU tersebut mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Hal tersebut sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Maryati dan Endrawati (2010) bahwa DAU berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.

Berdasarkan hasil estimasi regresi menunjukkan bahwa pengaruh DAK tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Hasil penelitian ini juga mendukung penelitian yang dilakukan oleh Setiawati dan Hamzah (2007). Tidak berpengaruhnya secara signifikan DAK terhadap pertumbuhan, dikarenakan nilai DAK yang diterima pemerintah daerah digunakan untuk mendanai kegiatan yang bersifat khusus yang merupakan urusan daerah. Kegiatan khusus yang dimaksud adalah sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan oleh APBN misalnya untuk layanan umum, pendidikan dan lain-lain. Yang berarti tidak boleh digunakan untuk kegiatan di luar ketentuan tersebut.

Hasil estimasi regresi pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap kemiskinan. Dalam hal ini pengaruh pertumbuhan ekonomi adalah negatif terhadap kemiskinan. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian dari SMERU Research Institute (dikutip dari Kuncoro 2003) dan penelitian yang dilakukan oleh Setiawati dan Hamzah (2007) yang menjelaskan bahwa semakin besar pertumbuhan ekonomi, maka akan semakin berkurang kemiskinan. Karena dengan adanya pertumbuhan ekonomi berarti terdapat peningkatan produksi sehingga menambah lapangan pekerjaan yang pada akhirnya akan mengurangi kemiskinan, Mankiw (1995).

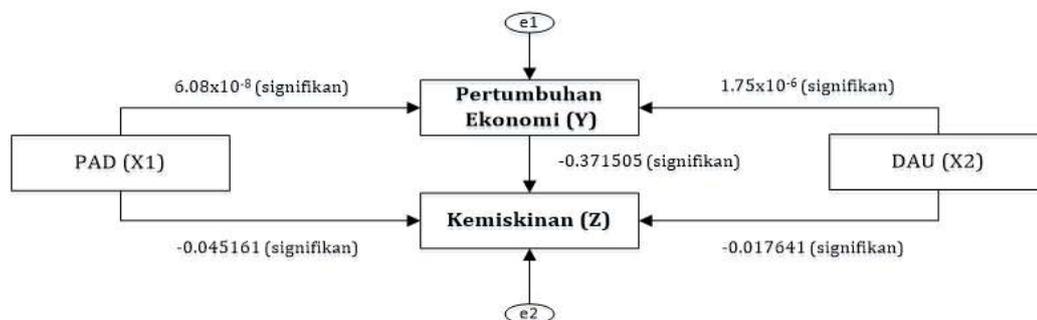
Mengacu pada hasil estimasi regresi, PAD dan DAU memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kemiskinan, sementara DAK tidak berpengaruh signifikan

terhadap kemiskinan. Hasil ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Jolianis (2016) bahwa apabila PAD, dan DAU mengalami peningkatan, maka akan dapat menurunkan kemiskinan. Sebaliknya semakin tinggi DAK yang diterima oleh pemerintah daerah maka tidak dapat mengurangi kemiskinan.

Jumlah PAD yang diterima oleh pemerintah daerah dapat mengurangi tingkat kemiskinan, karena PAD yang diterima sebagian dapat digunakan untuk mendukung dan membiayai program pengentasan kemiskinan. Sementara dari sisi DAU, alokasi DAU diberikan kepada pemerintah daerah berdasarkan formula yang memperhitungkan tingkat kemiskinan, luas wilayah, jumlah penduduk dan kapasitas fiskal daerah itu sendiri, serta sebagian besar bersifat *block grant*, sehingga penggunaannya menjadi kewenangan daerah sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah, termasuk kebutuhan dalam menanggulangi kemiskinan.

Untuk variabel DAK tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap kemiskinan secara statistik, karena pada saat pengujian variabel DAK tidak signifikan mempengaruhi variabel kemiskinan. Untuk pengaruh tidak langsung variabel DAK juga tidak dihitung karena saat pengujian sub struktural pertama (dimana pertumbuhan sebagai variabel dependen/terikat), terlihat bahwa variabel DAK juga tidak signifikan sehingga variabel DAK dieliminasi dari model tersebut, hal ini sesuai dengan trimming theory sebagai indikator validitas model di dalam analisis jalur, dimana jalur-jalur yang non signifikan dikeluarkan sehingga diperoleh model yang didukung oleh data empiris. Adapun model dalam bentuk diagram jalur berdasarkan teori tersebut seperti terlihat pada gambar 3.

Gambar 2. Koefisien Jalur Hubungan Antar Variabel



Dari model di atas, menunjukkan bahwa PAD memiliki pengaruh tidak langsung terhadap kemiskinan melalui pertumbuhan ekonomi, dengan koefisien regresi yang lebih kecil dibandingkan dengan pengaruhnya secara langsung terhadap kemiskinan, hal ini menunjukkan bahwa PAD dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi, dan pertumbuhan ekonomi berpengaruh negatif terhadap kemiskinan. Hal ini pun menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi memediasi hubungan antara PAD dengan kemiskinan. Sementara DAU pun memiliki pengaruh tidak langsung terhadap kemiskinan melalui pertumbuhan ekonomi, hal ini menunjukkan bahwa setiap peningkatan atau perubahan nilai DAU secara tidak langsung mengakibatkan perubahan kemiskinan melalui adanya perubahan pertumbuhan ekonomi, dan hal ini pun menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi memediasi hubungan antara DAU dengan kemiskinan.

5. Penutup

5.1. Kesimpulan

Tujuan analisis ini, yaitu untuk mengetahui pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan dari 33 provinsi yang mencakup 441 kabupaten/kota di Indonesia. Dari analisis ini diperoleh hasil bahwa PAD dan DAU berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi di tiap kabupaten/kota daerah. Sebaliknya DAK tidak berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi. Selain itu, analisis ini juga menunjukkan bahwa PAD, dan DAU berpengaruh terhadap kemiskinan, namun DAK tidak berpengaruh terhadap kemiskinan di kabupaten/kota di Indonesia. Sementara pertumbuhan ekonomi juga berpengaruh terhadap kemiskinan. Dari analisis tersebut juga terlihat bahwa secara tidak langsung PAD, dan DAU berpengaruh terhadap penurunan kemiskinan melalui peningkatan pertumbuhan ekonomi.

5.2. Rekomendasi

Dengan memperhatikan kesimpulan di atas, maka dapat direkomendasikan kepada pemerintah kabupaten/kota di Indonesia supaya dapat menciptakan strategi optimalisasi sumber pendapatan lain yang baru dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dan mengelola bersama dengan Dana Alokasi Umum dan Khusus secara tepat guna dan tepat sasaran sehingga secara langsung maupun tidak langsung mampu menjadi stimulus dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi serta menurunkan kemiskinan di daerah.

Untuk penelitian selanjutnya perlu menambah, mengurangi atau mengganti variabel-variabel tersebut dengan variabel-variabel yang lain yang relevan dengan pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan tentunya dengan *range* waktu yang lebih banyak.

Daftar Pustaka

- Adi, Priyo Hari. 2006. Hubungan Antara Pertumbuhan Ekonomi Daerah, Belanja Pembangunan dan Pendapatan Asli Daerah. Simposium Nasional Akuntansi IX Padang.
- Alghofari, Farid. 2010. Analisis Tingkat Pengangguran di Indonesia Tahun 1980-2007. Undip. Semarang.
- BPPK. 2016. Pertumbuhan di Kawasan Timur Indonesia: Sudah Inklusifkah?. Diakses dari <http://ap2i-nasional.or.id/2016/06/analisis-pertumbuhan-ekonomi-inklusif-ringkasan-artikel-dan-hasil-penelitian/>. Tanggal akses 2 Mei 2017
- Bratakusumah dan Solihin. 2002. Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

- Mankiw, N. Gregory. 2000. Teori Makro Ekonomi. Jakarta: Erlangga.
- Maryati, Ulfi, dan Endrawati. 2010. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Terhadap Pertumbuhan Ekonomi: Studi Kasus Sumatera Barat. *Jurnal Akuntansi dan Manajemen* 5 (2) , 68-84.
- Santosa, Budi. 2013. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan Daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi, Pengangguran, dan Kemiskinan 33 Provinsi di Indonesia. *Jurnal Keuangan dan Bisnis* Vol.5, No.2, Juli 2013
- Sen A. 1995. A Sociological Approach to The Measurement of Poverty: A Reply to Professor Peter Townsend. *Oxford Economic Papers* 37: 669-676.
- Setiyawati, Anis, dan Hamzah, Ardi. 2007. Analisis Pengaruh PAD, DAU, DAK, Dan Belanja Pembangunan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi, Kemiskinan, Dan Pengangguran: Pendekatan Analisis Jalur. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Indonesia*. Desember 2007, Vol.4, No. 2, hal. 211-228
- Tajuddin, Ilham, dkk. 2014. The Effect of General Allocation Funds, Special Allocation Funds And Revenue-Sharing Fund On Investment, Economic Growth, Economic Structure, And Employment. *Quest Journal: Journal of Research in Business and Management* Vol 2- Issue 10 (2014) pp: 54-61
- Thesaurianto, K. 2007. Analisis Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Kemandirian Daerah. Tesis. Universitas Diponegoro Semarang.
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
- Vibiz Regional Research Center. 2015. Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Tingkat Kemiskinan di Provinsi Sumatera Selatan. Diakses dari <http://beritadaerah.co.id/wp-content/uploads/2015/03/PENGARUH-PERTUMBUHAN-EKONOMI-PROV-SUMSEL.pdf>
- Widianto, Andri. 2015 Pengaruh Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Belanja Modal terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Tingkat Kemiskinan (Studi Kasus Pada Kota Tegal). *Jurnal. Politeknik Harapan Bersama Tegal*.
- Yacoub, Yarlina. 2012. Pengaruh Tingkat Pengangguran terhadap Tingkat Kemiskinan Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Barat. *Jurnal EKSOS*, Volume 8, Nomor 3, Oktober 201, hal 176 – 185

ANALISIS HUBUNGAN BELANJA PEMERINTAH FUNGSI PARIWISATA TERHADAP PRODUK DOMESTIK BRUTO REGIONAL (PDRB)

Dahiri* dan Marihot Nasution**

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: * dahiridai@gmail.com, ** marihot.nasution@dpr.go.id

Abstract

Tourism is an industry sector that is being favored in Indonesia to increase economic growth. Nevertheless, the spending on tourism is allocated less than other spendings because of the limited fiscal space of the government. This study examines the relationship between the allocation of government spending on tourism and regional economic growth as measured by Gross Regional Domestic Product (GRDP/PDRB). The tests were conducted with data from 2010 to 2015 for all districts/cities in Indonesia. This is done to see the magnitude of the impact of government spending, especially on tourism, on economic growth.

Keywords: Government spending on tourism; GDRP/PDRB; Correlation Test

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Bagi Indonesia, pembangunan pariwisata memiliki kontribusi yang signifikan dalam pembangunan ekonomi nasional sebagai instrumen peningkatan perolehan devisa. Perolehan devisa dari kehadiran wisatawan mancanegara ke Indonesia dalam beberapa tahun terakhir ini melampaui aliran pemasukan devisa baik dari utang luar negeri Pemerintah maupun dari penanaman modal asing. Kondisi kepariwisataan nasional tahun 2015 secara makro menunjukkan perkembangan dan kontribusi yang terus meningkat dan semakin signifikan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) nasional sebesar 4,23 persen atau senilai Rp461,36 triliun, dengan peningkatan devisa yang dihasilkan mencapai US\$11,9 milyar, dan tenaga kerja pariwisata sebanyak 12,16 juta orang (Kementerian Pariwisata, 2016).

Kementerian Pariwisata (2016) juga menyatakan bahwa pada kondisi mikro, juga ditandai dengan peningkatan jumlah wisatawan mancanegara (wisman) sebanyak 10,4 juta wisman dan wisatawan nusantara (wisnus) sebanyak 255,20 juta perjalanan. Di sisi lain, salah satu indikator penting yaitu aspek daya saing kepariwisataan, berdasar penilaian WEF (*World Economic Forum*) posisi Indonesia juga meningkat signifikan dari ranking 70 dunia menjadi ranking 50 di tahun 2015.

Terkait peran anggaran pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi, para penganut Keynesian percaya bahwa pemerintah memiliki peran yang besar dalam mempengaruhi pertumbuhan ekonomi melalui kebijakan fiskal ekspansif yang dilakukan untuk merangsang ekonomi. Kebijakan fiskal tersebut dapat berupa peningkatan pengeluaran pemerintah atau pemotongan pajak atau keduanya. Beberapa penelitian telah memberikan bukti empiris adanya pengaruh belanja pemerintah terhadap perekonomian sebuah negara atau daerah. Bataineh (2012), menemukan bahwa pengeluaran pemerintah di Jordan berpengaruh positif dan signifikan terhadap *Gross Domestic Bruto* (GDP). Ambya (2014), menyatakan bahwa upaya untuk meningkatkan pembangunan sangat bergantung pada kecukupan sumber pendapatan dan belanja pemerintah. Ambya menyimpulkan bahwa belanja pemerintah bidang pendidikan riil per kapita, kesehatan riil per kapita dan infrastruktur riil per kapita berpengaruh positif signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Sedangkan variabel tenaga kerja berpengaruh negatif signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi pada daerah otonom baru di Indonesia. Selain itu, Nurudeen dan Usman (2010), menyimpulkan bahwa belanja modal, pertanian, transportasi dan komunikasi, pendidikan, kesehatan, dan inflasi, berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di Nigeria.

Meskipun begitu, Bappenas dan UNDP (2008), meneliti 32 Daerah Otonom Baru (DOB) pada rentang waktu 2001–2007 diketahui bahwa pemekaran DOB tidak membawa dampak pertumbuhan ekonomi yang signifikan bagi daerah DOB itu sendiri. Pertumbuhan ekonomi DOB masih lebih rendah dari daerah induk sebelum daerah tersebut menjadi DOB. Bappenas menyatakan bahwa daerah induk pada umumnya telah terdapat basis industri yang dapat mendorong perekonomian sebesar 12 persen dari total Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) sementara DOB umumnya masih bergantung pada satu sektor basis dasar seperti pertanian, perkebunan maupun sektor dasar lainnya. Dikatakan bahwa semakin tinggi peran industri pengolahan dalam satu wilayah, maka semakin maju daerah tersebut. Bappenas menyimpulkan salah satu faktor penyebab rendahnya pertumbuhan ekonomi DOB adalah dependensi fiskal pada pemerintah pusat. Selain itu, bukti empiris menunjukkan bahwa daerah yang memiliki lebih dari satu sektor basis akan memiliki laju pertumbuhan ekonomi lebih cepat dibanding dengan daerah yang tidak memiliki sektor basis (Bappenas dan UNDP, 2007; Ambya, 2014). Dengan mengetahui sektor basis ekonomi dan sektor-sektor yang berpotensi menjadi sektor basis maka pembangunan pemerintah bisa lebih terarah.

Dengan besarnya dampak pengeluaran pemerintah bagi ekonomi dan besarnya potensi sektor pariwisata bagi Indonesia secara umum maka perlu dikaji lebih jauh mengenai hubungan antara belanja/pengeluaran pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah khususnya belanja/pengeluaran fungsi pariwisata terhadap pertumbuhan ekonomi daerah yang bersangkutan.

1.2. Rumusan Masalah.

Masalah yang akan dianalisis dalam penelitian yaitu adakah hubungan antara belanja fungsi pariwisata di daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan pertumbuhan ekonomi daerah yang diukur dengan PDRB.

1.3. Tujuan Penelitian.

Berdasarkan perumusan masalah di atas, secara garis besar penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah terdapat hubungan antara belanja fungsi pariwisata di daerah melalui APBD dengan pertumbuhan ekonomi daerah yang diukur dengan PDRB.

2. Tinjauan Pustaka.

Pembangunan dapat dimaknai sebagai sesuatu yang berubah menjadi lebih baik. Pembangunan ekonomi menurut Todaro dan Smith (2006) adalah suatu proses kenaikan pendapatan total dan pendapatan perkapita dengan memperhitungkan adanya pertumbuhan penduduk dan disertai dengan perubahan fundamental dalam struktur ekonomi suatu negara dan pemerataan pendapatan bagi penduduk suatu negara. Selanjutnya pembangunan ekonomi diartikan sebagai suatu proses yang menyebabkan pendapatan per kapita penduduk meningkat dalam jangka panjang.

2.1. Pertumbuhan Ekonomi

Pembangunan ekonomi tidak dapat lepas dari pertumbuhan ekonomi (economic growth) pembangunan ekonomi mendorong pertumbuhan ekonomi, maupun sebaliknya, pertumbuhan ekonomi memperlancar proses pembangunan ekonomi. Yang dimaksud dengan pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan kapasitas produksi suatu perekonomian yang diwujudkan dalam bentuk kenaikan pendapatan nasional. Suatu negara dikatakan mengalami pertumbuhan ekonomi apabila terjadi peningkatan *Gross National Product* (GNP) riil di negara tersebut. Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu indikasi keberhasilan pembangunan ekonomi.

Pertumbuhan ekonomi berarti perkembangan kegiatan dalam perekonomian yang menyebabkan barang dan jasa yang diproduksi dalam masyarakat bertambah dan kemakmuran masyarakat meningkat. Masalah pertumbuhan ekonomi dapat dipandang sebagai masalah makroekonomi dalam jangka panjang. Kemampuan suatu negara untuk menghasilkan barang dan jasa akan meningkat dari satu periode ke periode berikutnya.

Menurut Kuznets dalam Jhingan (2000), pertumbuhan ekonomi didefinisikan sebagai kemampuan suatu negara untuk menyediakan semakin banyak jenis barang-barang ekonomi kepada penduduknya dalam jangka panjang. Kemampuan ini tumbuh sesuai dengan kemajuan teknologi, dan penyesuaian

kelembagaan dan ideologis yang diperlukannya. Definisi pertumbuhan ekonomi Kuznets mempunyai tiga komponen, yaitu: pertumbuhan ekonomi suatu bangsa terlihat dari meningkatnya persediaan barang secara terus-menerus, teknologi maju merupakan faktor dalam pertumbuhan ekonomi yang menentukan derajat pertumbuhan kemampuan dalam penyediaan aneka macam barang kepada penduduk, dan penggunaan teknologi secara luas dan efisien memerlukan adanya penyesuaian di bidang kelembagaan dan ideologi sehingga inovasi yang dihasilkan oleh ilmu pengetahuan umat manusia dapat dimanfaatkan secara tepat.

PDB pada dasarnya merupakan jumlah nilai tambah yang dihasilkan oleh seluruh unit usaha dalam suatu negara tertentu atau merupakan jumlah nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh seluruh unit ekonomi. PDB atas dasar harga berlaku menggambarkan nilai tambah barang dan jasa yang dihitung menggunakan harga yang berlaku setiap tahun. Sedangkan PDB atas dasar harga konstan menunjukkan nilai tambah barang dan jasa tersebut yang dihitung menggunakan harga yang berlaku pada satu tahun tertentu sebagai dasar penghitungan.

Sementara itu, PDRB adalah jumlah nilai tambah barang dan jasa yang dihasilkan dari seluruh kegiatan perekonomian di suatu daerah. Penghitungan PDRB menggunakan dua macam harga yaitu harga berlaku dan harga konstan. PDRB atas harga berlaku merupakan nilai tambah barang dan jasa yang dihitung menggunakan harga yang berlaku pada tahun bersangkutan, sementara PDRB atas dasar harga konstan dihitung dengan menggunakan harga pada tahun tertentu sebagai tahun dasar dan saat ini menggunakan tahun 2000.

PDRB yang disajikan secara berkala dapat menggambarkan perkembangan ekonomi suatu daerah dan juga dapat digunakan sebagai bahan acuan dalam mengevaluasi dan merencanakan pembangunan regional. PDRB atas dasar harga konstan menggambarkan tingkat pertumbuhan perekonomian suatu daerah baik secara agregat maupun sektoral. Struktur perekonomian suatu daerah dapat dilihat dari distribusi masing-masing sektor ekonomi terhadap total nilai PDRB atas dasar harga berlaku. Selain itu, pendapatan per kapita yang diperoleh dari perbandingan PDRB atas dasar harga berlaku dengan jumlah penduduk pada tahun bersangkutan dapat digunakan untuk membandingkan tingkat kemakmuran suatu daerah dengan daerah lainnya. Perbandingan PDRB atas dasar harga berlaku terhadap PDRB atas dasar harga konstan dapat juga digunakan untuk melihat tingkat inflasi atau deflasi yang terjadi. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pendapatan regional yang disajikan secara berkala akan dapat diketahui: a) tingkat pertumbuhan ekonomi; b) gambaran struktur perekonomian; c) perkembangan pendapatan per kapita; d) tingkat kemakmuran masyarakat; dan e) tingkat inflasi dan deflasi.

2.2. Pengeluaran/Belanja Pemerintah

Keynes berpendapat tingkat kegiatan dalam perekonomian ditentukan oleh pengeluaran agregat. Pada umumnya pengeluaran agregat dalam suatu periode

tertentu adalah kurang dari pengeluaran agregat yang diperlukan untuk mencapai tingkat *full employment*. Keadaan ini disebabkan karena investasi yang dilakukan para pengusaha biasanya lebih rendah dari tabungan yang akan dilakukan dalam perekonomian *full employment*. Keynes berpendapat sistem pasar bebas tidak akan dapat membuat penyesuaian-penyesuaian yang akan *menciptakan full employment*.

Dalam Mankiw (2006), berdasarkan teori pertumbuhan ekonomi Neo Klasik Solow, fungsi produksi sederhana dari teori ini adalah:

$$Y=aK$$

Dimana Y adalah output, a adalah konstanta yang mengukur jumlah output yang diproduksi untuk setiap unit modal, sedangkan K adalah persediaan modal. Fungsi produksi ini berkaitan dengan pertumbuhan ekonomi.

Modifikasi fungsi produksi Cobb-Douglas dalam Barro dan Sala-i-Martin (1995) dinyatakan sebagai berikut:

$$Y=aL^{(1-\alpha)} G^{\alpha}$$

Dimana $0 < \alpha < 1$ persamaan ini menunjukkan bahwa produksi yang dilakukan pada *constant return to scale* pada input L dan K. Asumsinya adalah angkatan kerja agregat (L) adalah konstan. Modal (K) digantikan oleh pengeluaran pemerintah (G) berada pada *diminishing return* untuk modal agregat (K). Oleh karena itu, perekonomian berada pada kondisi pertumbuhan ekonomi endogen.

Salah satu komponen dalam permintaan agregat (*aggregate demand* [AD]) adalah pengeluaran pemerintah. Dalam Mankiw (2006) dinyatakan bahwa jika pengeluaran pemerintah meningkat maka AD akan meningkat. Selain itu, peranan pengeluaran pemerintah (G) di negara berkembang sangat signifikan mengingat kemampuan sektor swasta untuk mendorong pertumbuhan ekonomi masih sangat terbatas. Oleh karena itu, peranan pemerintah sangatlah penting. Peningkatan AD berarti terjadi pertumbuhan ekonomi, karena pertumbuhan ekonomi diukur dari PDB maka peningkatan pertumbuhan berarti peningkatan pendapatan.

2.3. Teori Pengeluaran Pemerintah

- a. Model perkembangan pengeluaran pemerintah oleh Rostow-Musgrave.

Model ini dikembangkan oleh Rostow dan Musgrave yang menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahap-tahap pembangunan ekonomi yaitu tahap awal, tahap menengah dan tahap lanjut. Pada tahap awal perkembangan ekonomi, persentase investasi pemerintah terhadap total investasi besar sebab pada tahap ini pemerintah harus menyediakan prasarana seperti pendidikan, kesehatan, prasarana transportasi. Pada tahap menengah pembangunan ekonomi, investasi pemerintah tetap diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi agar dapat tinggal landas, namun pada tahap ini peranan investasi swasta sudah semakin besar. Peranan pemerintah tetap besar pada tahap menengah, oleh karena peranan swasta semakin besar

akan menimbulkan banyak kegagalan pasar dan juga menyebabkan pemerintah harus menyediakan barang dan jasa publik dalam jumlah yang lebih banyak.

Musgrave dalam Norista (2010) berpendapat bahwa dalam suatu proses pembangunan, investasi swasta dalam persentase terhadap PDB semakin besar dan persentase investasi pemerintah terhadap PDB akan semakin kecil. Pada tingkat ekonomi lebih lanjut, Rostow mengatakan bahwa aktivitas pemerintah dalam pembangunan ekonomi beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran pengeluaran untuk aktivitas sosial seperti program kesejahteraan hari tua dan pelayanan kesehatan masyarakat.

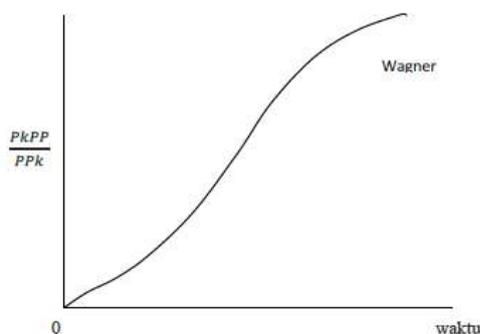
b. Hukum Wagner

Wagner mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam persentase terhadap PDB. Wagner mengemukakan bahwa dalam suatu perekonomian apabila pendapatan perkapita meningkat maka secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Hukum Wagner dikenal dengan “*The Law of Expanding State Expenditure*”. Dasar dari hukum tersebut adalah pengamatan empiris dari negara-negara maju (Amerika Serikat, Jerman, Jepang). Dalam hal ini, Wagner menerangkan mengapa peranan pemerintah menjadi semakin besar, terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat. Wagner mendasarkan pandangannya dengan suatu teori yang disebut teori organis mengenai pemerintah (*organic theory of the state*) yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak, terlepas dari anggota masyarakat lainnya. Hukum Wagner ditunjukkan dalam persamaan di bawah, dimana kenaikan pengeluaran pemerintah mempunyai bentuk ekponensial. Hukum Wagner diformulasikan sebagai berikut:

$$\frac{PkPP\ 1}{PPK\ 1} < \frac{PkPP\ 2}{PPK\ 2} < \dots < \frac{PkPP\ n}{PPK\ n}$$

Dimana PkPP: pengeluaran pemerintah per kapita; PPK: pendapatan per kapita; dan 1,2, ...,n : jangka waktu (tahun).

Gambar 1. Grafik Perkembangan Pengeluaran Pemerintah Menurut Wagner

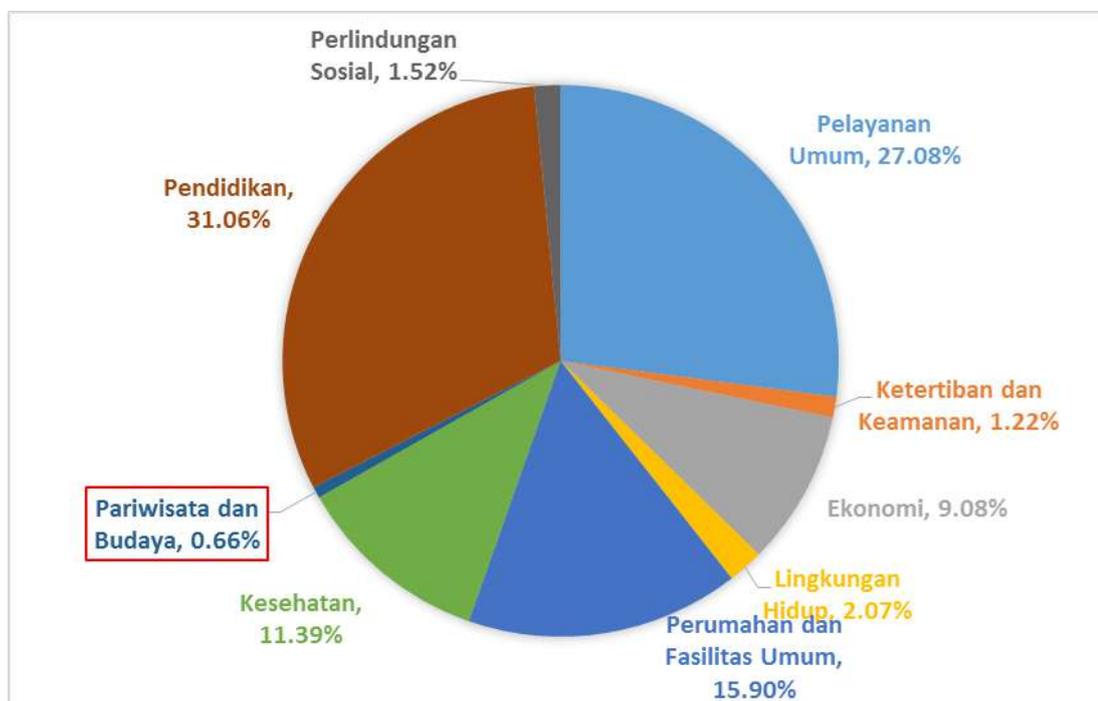


Sumber: Dumairy, 1996

2.4. Anggaran Belanja Pemerintah Fungsi Pariwisata

Menurut klasifikasi fungsi, alokasi anggaran belanja pemerintah daerah dirinci ke dalam 9 fungsi, yang menggambarkan tugas pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi pelayanan dan pemerintahan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional. Fungsi-fungsi tersebut mencakup: (1) fungsi pelayanan umum; (2) fungsi ketertiban dan keamanan; (3) fungsi ekonomi; (4) fungsi lingkungan hidup; (5) fungsi perumahan dan fasilitas umum; (6) fungsi kesehatan; (7) fungsi pariwisata dan ekonomi kreatif; (8) fungsi pendidikan; dan (9) fungsi perlindungan sosial. Pada tahun 2015, anggaran pemerintah daerah mayoritas dialokasikan pada fungsi pelayanan publik dan pendidikan. Fungsi Pendidikan diutamakan karena merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 bahwa 20 persen belanja pemerintah dialokasikan untuk pendidikan. Sedangkan untuk fungsi pelayanan publik dikarenakan fungsi tersebut merupakan fungsi utama pemerintah bagi masyarakat.

Grafik 1. Sebaran Belanja Pemerintah Daerah Menurut Fungsi Tahun 2015



Sumber: Dirjen Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan; 2017

Jika dibandingkan dengan belanja di fungsi lain, belanja fungsi pariwisata memang memang tergolong kecil (Gambar 2). Hal ini dikarenakan pemerintah masih fokus pada pemenuhan pelayanan publik bagi masyarakat. Sementara itu, belanja fungsi pariwisata tidak diarahkan bagi pelayanan publik di daerah yang bersangkutan melainkan pada upaya memanfaatkan potensi pariwisata bagi daerah tersebut.

Jika dilihat dari kebijakan yang diambil untuk sektor pariwisata tersebut, memang sebagian besar bukan merupakan pelayanan untuk publik, namun

dampak dari kebijakan tersebut diharapkan nantinya akan diterima bagi sektor ekonomi berupa peningkatan pertumbuhan ekonomi.

3. Metodologi Penelitian

3.1. Pengumpulan Data dan Pengukuran Variabel

Studi ini menggunakan sampel seluruh pemerintah daerah kabupaten di Indonesia. Variabel yang digunakan dalam studi ini adalah belanja pemerintah daerah untuk fungsi pariwisata dalam APBD serta PDRB yang menjadi variabel pertumbuhan ekonomi daerah. Data belanja fungsi pariwisata dalam APBD kabupaten/kota diperoleh dari publikasi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan periode 2010-2015. Untuk data PDRB periode yang sama diperoleh dari publikasi Badan Pusat Statistik.

3.2. Metode Analisis Data

Dalam menguji hubungan antara belanja fungsi pariwisata dan PDRB, studi ini menggunakan analisis korelasi sederhana. Analisis korelasi sederhana (*bivariate correlation*) digunakan untuk mengetahui keeratan hubungan antara dua variabel dan untuk mengetahui arah hubungan yang terjadi. Koefisien korelasi sederhana menunjukkan seberapa besar hubungan yang terjadi antara dua variabel. Metode analisis data yang digunakan dalam studi ini adalah metode Pearson atau sering disebut Product Moment Pearson. Nilai koefisien korelasi (r) berkisar antara 1 sampai -1, dimana nilai semakin mendekati 1 atau -1 berarti hubungan antara dua variabel semakin kuat, sebaliknya nilai mendekati 0 berarti hubungan antara dua variabel semakin lemah. Nilai positif menunjukkan hubungan searah (X naik maka Y naik) dan nilai negatif menunjukkan hubungan terbalik (X naik maka Y turun).

Rumus yang dipergunakan untuk menghitung koefisien korelasi sederhana adalah sebagai berikut:

$$r = \frac{n\sum xy - (\sum x)(\sum y)}{\sqrt{\{n\sum x^2 - (\sum x)^2\}\{n\sum y^2 - (\sum y)^2\}}}$$

Dimana:

n = Banyaknya pasangan data X dan Y

$\sum x$ = total jumlah dari variabel X

$\sum y$ = total jumlah dari variabel Y

$\sum x^2$ = kuadrat dari total jumlah variabel X

$\sum y^2$ = kuadrat dari total jumlah variabel Y

$\sum xy$ = hasil perkalian dari total jumlah variabel X dan variabel Y

Untuk memudahkan dalam pengujian, studi ini menggunakan bantuan software SPSS untuk mengukur nilai koefisien korelasi Pearson (r).

4. Hasil Analisis Data dan Pembahasan

Dalam pengumpulan data, dari sampel yang diambil terkumpul 2096 pasang data yang merupakan data belanja fungsi pariwisata dan PDRB tiap kabupaten untuk periode 2010-2015. Data tersebut memiliki sebaran statistik sebagai berikut:

Tabel 1. Statistik Deskriptif

	Jumlah Data	Minimum	Maksimum	Rata-rata	Std. Deviasi
PDRB	2096	0,21	365.073,00	14.814,191	27.318,84382
Belanja Pariwisata	2096	0,01	204,02	6,0586	8,38895

Sumber: BPS; 2017 dan DJPK, Kemenkeu; 2017, data diolah

Seperti dinyatakan sebelumnya bahwa pengujian hubungan antara belanja fungsi pariwisata dan PDRB tiap kabupaten di Indonesia dilakukan dengan analisis korelasi sederhana. Hasil korelasi antara dua variabel tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2. Hasil Pengujian Korelasi Sederhana

<i>Korelasi Pearson</i>	PDRB	Belanja Pariwisata
PDRB	-	0.319
Belanja Pariwisata	0.319	-
Signifikansi	0.00000	0.00000

Sumber: Data diolah

Dari pengujian di atas diketahui bahwa terdapat hubungan yang signifikan antara pertumbuhan ekonomi regional dengan belanja fungsi pariwisata dalam APBD pemerintah daerah. Hal tersebut ditunjukkan dari nilai signifikansi koefisien korelasi Pearson senilai 0,0000 (kurang dari 0,05). Hal ini menandakan meskipun belanja fungsi pariwisata lebih ditujukan pada peningkatan pemasaran dan kualitas destinasi pariwisata, ternyata kebijakan pemerintah di sektor pariwisata tersebut dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah secara umum. Hal ini merupakan keberhasilan tersendiri bagi pemerintah, meskipun terdapat beberapa daerah yang mengalami ketertinggalan dalam pembangunan namun belanja fungsi pariwisata dapat mendorong kemajuan ekonomi daerah, meskipun kemajuan tersebut tidak sepenuhnya didukung dari belanja fungsi pariwisata saja.

Hasil ini sebaiknya menjadi pedoman bagi pemerintah untuk terus meningkatkan pembangunan di sektor pariwisata dengan memperbanyak pemasaran wisata Indonesia baik pemasaran yang ditujukan ke dalam maupun luar negeri. Pemeliharaan dan peningkatan kualitas destinasi wisata juga diperlukan agar wisata Indonesia tetap diminati oleh wisatawan. Untuk lebih mengoptimalkan dampak pariwisata bagi perekonomian daerah maupun nasional,

pemerintah sebaiknya juga memusatkan pembangunan bagi sektor pendukung seperti infrastruktur, pemberdayaan sumber daya manusia, dan pengoptimalan industri pariwisata. Upaya tersebut diperlukan untuk memberikan nilai tambah bagi pariwisata Indonesia, yang nantinya juga berdampak pada peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah.

5. Penutup

5.1. Kesimpulan

Meskipun nilai belanja fungsi pariwisata dinilai kecil jika dibandingkan belanja untuk pelayanan publik, ternyata belanja fungsi ini mampu menyokong perekonomian suatu daerah. Penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang signifikan antara belanja fungsi pariwisata pemerintah daerah dan pertumbuhan ekonomi regional yang diukur dengan PDRB. Hal ini sesuai dengan kondisi yang dilaporkan oleh Kementerian Pariwisata bahwa kondisi kepariwisataan nasional tahun 2015 secara makro menunjukkan perkembangan dan kontribusi yang terus meningkat dan semakin signifikan terhadap PDB nasional sebesar 4,23 persen atau senilai Rp461,36 triliun (Kementerian Pariwisata, 2016).

Hal ini menjadi bahan evaluasi positif bagi pemerintah untuk terus meningkatkan pembangunan sektor pariwisata yang meskipun kebijakannya tidak secara langsung bertujuan untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi namun belanja fungsi pariwisata dapat dirasakan manfaatnya untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi pula. Kebijakan pembangunan pariwisata tersebut diantaranya diperuntukkan dalam: (1) penguatan sinergitas dan keterpaduan pemasaran dan promosi lokasi destinasi pariwisata; (2) peningkatan kualitas destinasi pariwisata; (3) peningkatan dan pengembangan industri pariwisata; (4) penguatan sumber daya dan teknologi ekonomi kreatif; (5) penguatan industri kreatif; (6) peningkatan akses pembiayaan bagi industri kreatif; dan (7) peningkatan apresiasi dan akses pasar di dalam dan luar negeri bagi industri kreatif.

5.2. Rekomendasi

Untuk penelitian selanjutnya diharapkan dapat meneliti lebih jauh dampak belanja sektor pariwisata terhadap PDRB khusus untuk sektor pariwisata. Hal ini jika dilakukan maka akan terlihat seberapa besar dampak pengeluaran pemerintah di sektor tertentu dan seberapa besar dampaknya bagi sektor yang bersangkutan.

Dari hasil penelitian ini, pemerintah dapat mengambil langkah untuk terus meningkatkan efisiensi dan efektivitas kebijakan pembangunan di sektor pariwisata. Dengan optimalisasi pelaksanaan kebijakan tersebut maka diharapkan hasil dari pembangunan pariwisata dapat diperoleh dampak positif bagi perekonomian nasional.

Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik. 2016. Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten/Kota di Indonesia 2006-2010. Jakarta.
- Dumairy. 1996. Perekonomian Indonesia. Erlangga, Jakarta.
- Gujarati. 2004. Basic Econometrics. The McGraw-Hill Companies
- Hasan, T. Iskandar Ben dan Zikriah. 2009. Pengaruh Belanja Modal Pemerintah dan Produk Domestik Bruto terhadap Penduduk Miskin Aceh. Jurnal Universitas Syiah Kuala
- J. Baumol, W & Alan S. Bhinder. 2003. Economics Principles and Policy Ninth Edition. United States of America.
- Jhingan, M. L. 2000. Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan. D. Guritno [penerjemah]. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Kementerian Keuangan. 2014. Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN Di Indonesia, Edisi II. Direktorat Jenderal Anggaran, Jakarta
- Kementerian Pariwisata. 2016. Laporan Akuntabilitas Kinerja Kementerian Pariwisata Tahun 2015. Jakarta
- Kementerian Keuangan. 2015. Nota Keuangan APBN tahun 2015. Jakarta
- Kementerian Keuangan. 2015. Nota Keuangan APBN Perubahan tahun 2015. Jakarta
- Kuncoro, Mudrajad. 2006. Ekonomi Pembangunan, Teori, Masalah, dan Kebijakan, Edisi Keempat. UPP STIM YKPN. Jakarta.
- Landau, D. 1983. "Government Expenditure and Economic Growth: A Cross Country Evidence". Southern Economic Journal, Volume 49 (7): 83-97.
- Lin, S.AY. 1994. "Government Spending and Economic Growth". Applied Economic. 26:83-94.
- Lukman, Lusiana. 2004. The Impact of Government Expenditure on Poverty Reduction in Indonesia. Jurnal Ekonomi dan Bisnis Vol.3, No. 1, April 2004 51-57, FE Unsyiah.
- Makrifah, S. A. 2009. Analisis Pengelolaan Keuangan Daerah dan Dampaknya terhadap Pembangunan Ekonomi di Era Desentralisasi Fiskal [Tesis]. Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Mankiw, N. G. 2006. Teori Makro Ekonomi Edisi Keenam. Imam Nurmawan [penerjemah]. Erlangga, Jakarta.
- Norista, G. P. 2010. Pengaruh Belanja Modal dan Belanja Operasi terhadap Laju Pertumbuhan Ekonomi di Provinsi Jawa Tengah [Skripsi]. Universitas Diponegoro, Semarang.

- Nurudeen, A. & Usman A. 2010. "Government Expenditure and Economic Growth in Nigeria, 1970 – 2008: A Disaggregate Analysis". *Business and Economics Journal*, Volume 2010 (BEJ-4): 1-11.
- Sukirno, S. 2004. *Makroekonomi Modern: Perkembangan Pemikiran dari Klasik hingga Keynesian Baru*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- World Bank. 2010. *Pedoman Praktis untuk Menganalisis Pengeluaran Publik di Tingkat Daerah*. Edisi Lokakarya, Jakarta.



Pusat Kajian Anggaran
Badan Keahlian DPR RI
www.puskajianggaran.dpr.go.id
Telp. 021-5715635, Fax. 021-5715635
e-mail puskajianggaran@dpr.go.id,
jurnal.budget@gmail.com