

Transfer Pusat dan Upaya Pendapatan Asli Daerah (Studi kasus Kabupaten/Kota di Kalimantan Barat)

Metasari Kartika*

Universitas Tanjungpura

ABSTRACT

This study aims to obtain empirical evidence the impact of intergovernmental transfers on local revenue effort. This study uses unbalanced panel data from 14 Regency / Municipality in West Kalimantan Province during the period 2001 to 2009. The research concluded that (1) There are differences in the local revenue capacity in the Regency/Municipality West Kalimantan Province, causing the local revenue efforts was different, (2) On average in the Regency / Municipality West Kalimantan Province, DAU and DBH tax (unconditional transfers) has a positive and significant effect on local revenue effort, (3) On average in the Regency / Municipality West Kalimantan Province, DAK (conditional transfers) has a negative and significant effect on local revenue effort.

Keywords: *Local Revenue Capacity, Local Revenue Effort, Conditional Transfers, Unconditional Transfers.*

1. PENDAHULUAN

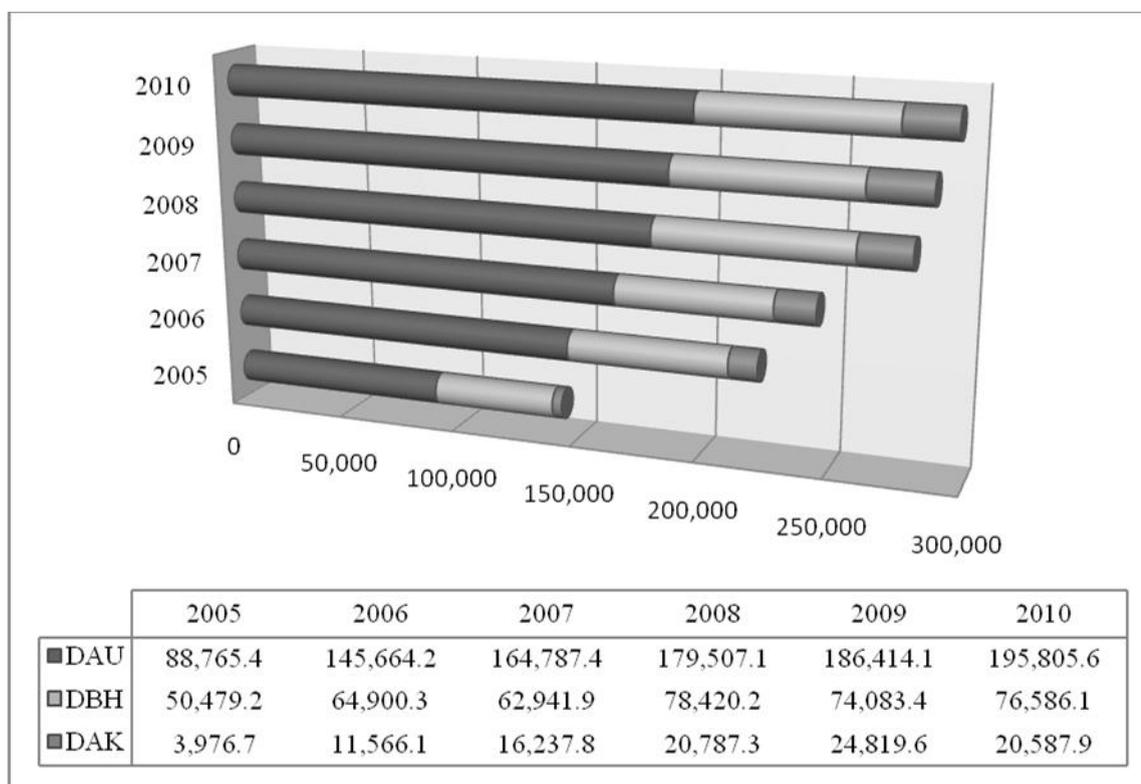
Desentralisasi merupakan suatu cara untuk mencapai tujuan dalam memaksimalkan kesejahteraan masyarakat, khususnya dalam rangka memberikan pelayanan umum yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis. Desentralisasi dapat diwujudkan dengan pelimpahan kewenangan kepada tingkat pemerintahan di bawahnya untuk melakukan pembelanjaan, kewenangan untuk memungut pajak (*taxing power*), terbentuknya Dewan dan Kepala Daerah yang dipilih oleh rakyat, dan adanya bantuan dalam bentuk transfer dari Pemerintah Pusat (Machfud, 2002).

Transfer mengakibatkan setiap Pemerintah Daerah memiliki tambahan sumber pendapatan dalam menyediakan pelayanan publiknya. Namun, bukan berarti transfer membuat pemerintah daerah mengenyampingkan Pendapatan Asli Daerah. Pada dasarnya prinsip transfer adalah mengisi celah antara pendapatan dan pengeluaran daerah serta tidak bersifat menggantikan pendapatan pajak yang dikumpulkan oleh daerah (Jha, Woojin, & Nagarajan, 2011).

* Korespondensi: Metasari Kartika, Jurusan Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi, Universitas Tanjungpura, Jalan Prof. Dr. H. Hadari Nawawi, Pontianak, Indonesia. Email: metasarikartika@gmail.com.

Selama ini sistem transfer di Indonesia memiliki arti yang sangat penting karena sebagian besar pengeluaran pemerintah daerah dibiayai oleh Pemerintah Pusat melalui transfer. Hal ini terlihat dari jumlah transfer yang semakin meningkat tiap tahunnya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Jumlah transfer dari pusat ke daerah yang meningkat tiap tahunnya dikarenakan permintaan untuk layanan publik yang disediakan oleh pemerintah pusat dan daerah (misalnya; pendidikan, kesehatan, transportasi dan pelayanan kepolisian) telah berkembang pesat. Namun, pendapatan daerah terutama dari pajak belum mampu mengimbangi pertumbuhan pengeluaran yang diinginkan (Rosen & Ted, 2010). Selain itu, kendala keuangan masih banyak menyulitkan daerah-daerah di Indonesia yang belum mandiri secara finansial. Dimana daerah masih sangat bergantung pada dana transfer untuk membiayai belanja daerah. Data menunjukkan proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya mampu membiayai pengeluaran pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20% (Haryo, 2004).

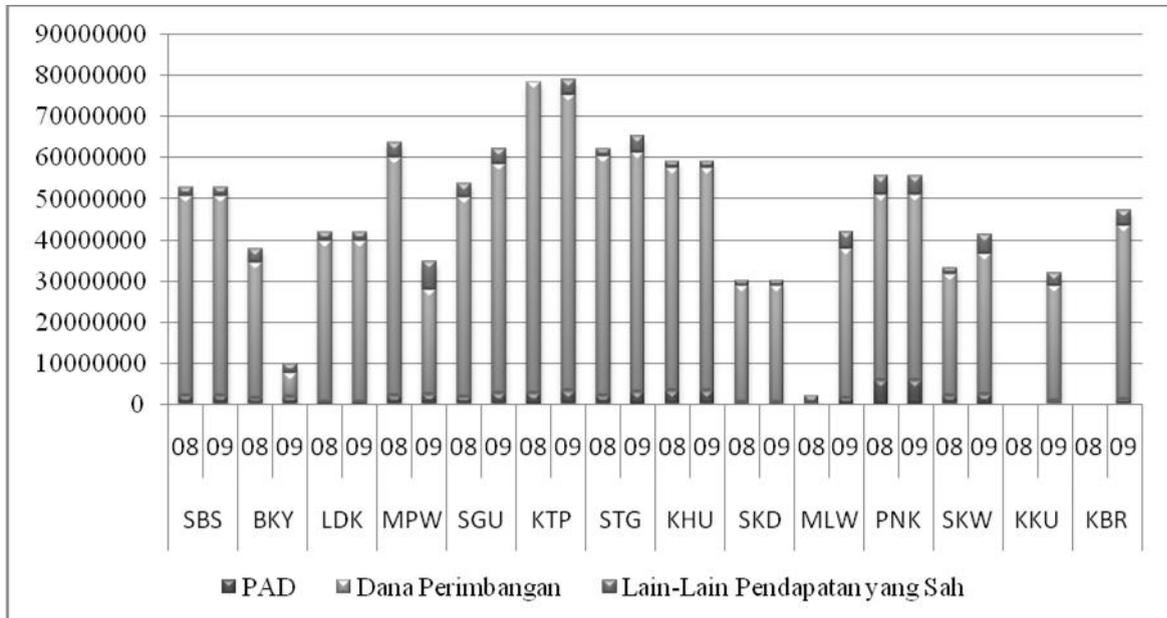


Sumber: Data Pokok APBN 2005-2010, Departemen Keuangan, RI.

Grafik 1. Jumlah Transfer Pusat ke Daerah di Indonesia (Miliar Rupiah)

Pada Grafik 2 terlihat bahwa di era desentralisasi fiskal masih terdapat ketergantungan keuangan daerah pada transfer pusat, dimana memiliki peranan lebih dari 50% dalam membiayai kebutuhan daerah di Kabupaten/ Kota Propinsi Kalimantan Barat. Ketergantungan terhadap transfer dari pemerintah pusat juga terjadi di negara berkembang dan transisi ekonomi, transfer juga membiayai sekitar 60 persen dari

pengeluaran pemerintah daerah di negara-negara anggota *Organisation for Economic Co-operation and Development* (Shah, 2007).



Sumber: data diolah dari BPS (2009, 2010).

Grafik 2. Pendapatan Daerah Kabupaten/Kota di Propinsi Kalimantan Barat Tahun 2008-2009 (Juta Rupiah)

Jumlah transfer pusat yang besar menandakan kapasitas fiskal daerah masih tidak dapat memenuhi kebutuhan fiskalnya. Kapasitas fiskal yang rendah dapat disebabkan peranan pajak dalam pembiayaan daerah yang sangat rendah dan sangat bervariasi dan juga terjadi karena adanya perbedaan yang cukup besar dalam jumlah penduduk, keadaan geografis (berdampak pada biaya yang relatif mahal), dan kemampuan masyarakat (Machfud, 2002).

Mendominasinya transfer dalam pendapatan daerah diharapkan membuat daerah mampu mengalokasikannya pada sektor-sektor produktif yang mampu mendorong adanya peningkatan investasi yang berdampak pada peningkatan pelayanan publik, sehingga akan meningkatkan kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai kebutuhan daerah.

Sesuai dengan hakikat otonomi daerah dan adanya kebijakan perpajakan dan retribusi, maka setiap daerah memiliki kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan keuangannya serta pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengelola pajak dan retribusi daerah dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah. Adanya kewenangan dan transfer dari pemerintah pusat maka diharapkan meningkatkan upaya pendapatan asli daerah.

Dalam kaitannya dengan tugas dan fungsi pemerintah daerah yang bebannya dapat diperkirakan dari besarnya pengeluaran, rendahnya PAD serta kecilnya upaya pajak daerah menjadikan pemerintah daerah mempunyai tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap dana dari pusat baik dalam bentuk *conditional transfers* maupun *unconditional transfers* dalam membiayai pengeluaran daerahnya. Ketergantungan yang tinggi terhadap dana transfer dari pemerintah pusat memiliki potensi untuk mengurangi upaya fiskal daerah, menyimpangnya prioritas belanja, dan meruntuhkan akuntabilitas pejabat daerah akibat kebijakan yang dilakukannya (Chaparro, Smart & Zapata, 2004).

Oleh karena itu, diperlukanlah upaya dari pemerintah daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Diharapkan dengan PAD yang meningkat akan meningkatkan pula kualitas pelayanan publik, sehingga kemampuan masyarakat meningkat dan pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kemandirian daerah.

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Teori Transfer Menurut Rosen & Gayer (2010).

Secara umum terdapat dua jenis transfer, yaitu: Transfer bersyarat (*Conditional Grants*) dan Transfer Tidak Bersyarat (*Unconditional Grants*). Transfer bersyarat merupakan transfer yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang pengelolaannya diatur oleh Pemerintah Pusat. Transfer tidak bersyarat merupakan transfer yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah yang pengelolaannya diserahkan penuh kepada pemerintah daerah dan diawasi oleh pemerintah pusat. Transfer ini bertujuan untuk pemerataan pendapatan antar daerah dan merupakan dana pendukung pelaksanaan program/ proyek pembangunan yang menjadi prioritas daerah. Pemerintah Pusat juga menetapkan tujuan yang spesifik dalam penggunaan dana transfer bersyarat.

Ada beberapa jenis transfer bersyarat, yaitu: *Matching Grants*, *Matching Closed-Ended Grants*, dan *Nonmatching Grants*. *Matching Grants* Merupakan transfer dana dari Pemerintah Pusat ke Daerah yang diberikan sesuai dengan dana yang diperlukan oleh Pemerintah Daerah. Dalam transfer *Matching Grants* pengalokasiannya sudah ditetapkan pada program/proyek tertentu. Transfer *Matching Grants* memiliki dua pengaruh bagi daerah, yaitu: Pertama, pengaruh pendapatan (*income effect*), yaitu adanya bantuan menyebabkan peningkatan pendapatan daerah penerima. Kedua, pengaruh substitusi atau harga (*price* atau *substitution effects*), yaitu bantuan menyebabkan perubahan pada harga relatif barang publik yang disubsidi terhadap barang publik lain yang tidak disubsidi. *Matching Closed-Ended Grants* menempatkan batasan seberapa banyak Pemerintah Pusat akan memberikan kontribusi. *Nonmatching Grants* digunakan untuk membiayai penyediaan barang publik. Bantuan atau tambahan dana akan menggeser atau merubah garis anggaran daerah penerima bantuan.

2.2. Teori Transfer Menurut Shah (2007)

Transfer dapat diklasifikasikan menjadi 2 kategori, yaitu: *General-Purpose Transfers (unconditional)* dan *Specific-Purpose Transfers (conditional or earmarked)*. *General-Purpose Transfers* diberikan sebagai dukungan anggaran tanpa syarat yang mengikat. Ciri utama dari transfer *General-Purpose Transfers* adalah daerah memiliki keleluasaan penuh dalam memanfaatkan dana transfer sesuai dengan pertimbangan-pertimbangannya sendiri atau sesuai dengan apa yang menjadi prioritas di daerahnya. Pembagian transfer tanpa syarat biasanya berdasarkan suatu formula tertentu.

Transfer ini dapat dibelanjakan untuk kombinasi barang/jasa publik atau digunakan untuk memberikan keringanan pajak kepada penduduk. *Specific-Purpose Transfers* digunakan untuk program atau kegiatan yang dianggap penting oleh pemerintah pusat namun kurang dianggap penting oleh daerah. Sehingga dimaksudkan untuk memberikan insentif bagi pemerintah daerah untuk melakukan program atau kegiatan tersebut. Terdiri dari: *Nonmatching Transfers* dan *Matching Transfers*. *Nonmatching transfers* merupakan transfer yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk menambah dana penyelenggaraan suatu jenis urusan tertentu tanpa mempertimbangkan bahwa Pemerintah Daerah telah/akan mengalokasikan dananya dalam jumlah besar atau kecil.

Matching Transfers merupakan transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah untuk menutup sebagian atau seluruh kekurangan pembiayaan satu jenis urusan tertentu. Jadi disini, pemerintah daerah telah mengalokasikan sejumlah dana dari pendapatan daerahnya untuk penyelenggaraan urusan tersebut. Transfer ini dibedakan menjadi dua jenis, yakni: *Open-Ended Matching Grants* dan *Closed-Ended Matching Grants*. Transfer *Open-Ended Matching Grants* ditujukan untuk menutupi seluruh kekurangan dana yang terjadi. Dengan kata lain, pemerintah daerah tidak ada memiliki batasan dalam menyesuaikan dana transfer dari pemerintah pusat. Pada transfer *Closed-Ended Matching Grants* terdapat batasan jumlah dana maksimum yang dapat digunakan. Hal ini sangat disukai oleh Pemerintah Pusat, karena walaupun dana yang diberikan sesuai dengan besar proyek, namun setelah besarnya biaya proyek melampaui jumlah tertentu, pemberi bantuan dapat mencukupkan bantuannya.

2.3. Tax Effort

Menurut Bird *et al.* (2008), *tax effort* merupakan persentase pendapatan pajak dari produk domestik bruto. Adapun indikator dari *tax effort* adalah rasio dari pendapatan publik terhadap PDB (Produk Domestik Bruto). Menurutnya, konsep *tax effort* harus dipahami dalam arti luas karena mencakup penerimaan pajak dan bukan pajak termasuk dividen dari perusahaan publik, perpajakan melalui dana stabilisasi, sumber daya daerah setempat serta iuran jaminan sosial.

Besfamille & Pablo (2004), Luky (2003), Rosen & Ted (2010), mengukur *tax effort* dengan menggunakan rasio antara penerimaan pajak actual terhadap nilai perkiraan yang berasal dari regresi kapasitas pajak. Saruc & Isa (2008), mendefinisikan *tax effort* sebagai rasio dari pendapatan lokal dikumpulkan untuk mengukur kekayaan lokal, sehingga upaya pajak daerah_i = pendapatan yang dikumpulkan/ perkiraan pendapatan. Rumus dapat diubah sesuai dengan pengukuran kapasitas pendapatan daerah. Tiga metode yang digunakan dalam memperkirakan kapasitas pendapatan: pendekatan ekonomi makro, pendekatan ekonomi mikro dan analisis regresi. Keuntungan umum dari pendekatan ekonomi makro adalah secara ekonomi netral dan independen dari sistem pajak aktual pemerintah daerah (Clark, 1997 dalam Saruc & Isa, 2008).

Lotz & Morss dalam Musgrave (1969) menyatakan tiga ukuran *tax effort* : *pertama*, rasio pajak terhadap GNP. *Kedua*, rasio pajak actual terhadap target pajak (estimasi). Sehingga digunakan persamaan sebagai berikut :

$$T/Y = a_1 + b_1 Y_p \dots\dots\dots (1)$$

Dimana Y_p adalah pendapatan perkapita. Dan *ketiga*, menggunakan persamaan yang menambahkan faktor ekspor dan impor. Selanjutnya, Musgrave & Peggy (1989) menyatakan ukuran perbandingan dari *tax effort* dapat diturunkan dengan membandingkan rasio actual pendapatan untuk GNP dari suatu negara. Menggunakan data *cross section* pada negara berkembang, Musgrave & Peggy (1989) menggunakan persamaan sebagai berikut :

$$\frac{T}{Y} = \alpha + \alpha Y_p + \frac{\beta X}{Y} + \frac{\gamma E}{Y} + \frac{\delta A}{Y} \dots\dots\dots (2)$$

Dimana:

- T = pendapatan
- Y = GNP
- Y_p = GNP perkapita
- X = ekspor
- E = output dari industri bahan baku
- A = output dari pertanian.

Determinan dari *tax effort* (Brun, Gérard & Bertrand, 2010):

Untuk beberapa negara, *tax effort* dijelaskan oleh kombinasi faktor-faktor struktural dan keputusan kebijakan ekonomi. Dari literatur yang tersedia, ada empat macam faktor yang menjelaskan *tax effort* dapat dibedakan: Determinan struktural ekonomi, Variabel Kebijakan Makroekonomi, Variabel Kelembagaan, dan Variabel Bantuan. Determinan struktural ekonomi merupakan pendapatan perkapita, kontribusi impor terhadap GDP, kontribusi pertanian terhadap GDP dan kontribusi ekspor minyak dan bijih besi terhadap total ekspor. Variabel Kebijakan Makroekonomi merupakan persentase utang terhadap PDB, inflasi dan nilai tukar riil. Variabel Kelembagaan merupakan korupsi, kualitas birokrasi dan akuntabilitas.

Variabel Bantuan merupakan aliran bantuan mempengaruhi tingkat pendapatan masyarakat karena merupakan bentuk pengganti pembiayaan (Gupta, 2003; Ouattara, 2006 dalam Brun *et al.*, 2010).

2.4. Dampak Transfer pada Sistem Desentralisasi

Flypaper effect merupakan isu yang dominan dalam melihat pengaruh transfer, yang kemudian dikenal dengan *First-Generation Theories* (Gamkhar & Anwar, 2007). Fenomena *flypaper effect* membawa implikasi yang lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan pengeluaran pemerintah daerah yang lebih besar daripada penerimaan transfer itu sendiri (Turnbull, 1998 dalam Haryo, 2004). Fenomena *flypaper effect* dapat terjadi dalam dua versi (Gorodnichenko, 2001 dalam Haryo, 2004). Pertama, merujuk pada peningkatan pajak daerah dan anggaran pengeluaran pemerintah yang berlebihan. Kedua, mengarah pada elastisitas pengeluaran terhadap transfer yang lebih tinggi daripada elastisitas pengeluaran terhadap penerimaan pajak daerah.

Menurut Gamkhar & Anwar (2007), *Second Generation Theories* mengungkapkan pengaruh transfer tergantung dari sistem fiskal daerah (misalnya sifat kompetisi pajak, tugas pajak dan jenis fungsi yang dilakukan oleh pemerintah daerah) dan pengaturan kelembagaan merupakan hal yang terpenting untuk menerapkan program-program pemerintah, sehingga memiliki dampak sebagai berikut: *Persaingan Fiskal (Fiscal Competition)*, *Soft Budget Constraint*, dan *Federal Insurance and The moral Hazard Problem*. *Persaingan fiskal* dalam sistem desentralisasi dapat meningkatkan akuntabilitas pemerintah, tetapi juga dapat menciptakan eksternalitas negative yang mempengaruhi tingkat dan pola kegiatan ekonomi (Oates 2005). Efek negatif persaingan timbul karena pemerintah bersaing untuk sumber daya modal yang *relative mobile*, dengan mengenakan tarif pajak yang serendah-rendahnya. *Transfers* dapat membuat *soft budget constraint* (Kornai, 1979 dalam Gamkhar & Anwar, 2007) dimana munculnya harapan bahwa pemerintah pusat akan membantu pemerintah daerah yang tidak berhasil. Maka mekanisme yang terbaik untuk menyediakan dukungan pendapatan pemerintah lokal adalah dengan mentransfer basis pajak dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dan pembagian sistem pendapatan dimana pajak yang dihasilkan daerah dapat didistribusikan kembali kepada pemerintah daerah. *Federal Insurance and The moral Hazard Problem*, transfer dapat berfungsi sebagai bentuk jaminan terhadap guncangan negatif pada perekonomian daerah. Namun, transfer jugadapat menyebabkan masalah moral hazard.

2.5. Transfer dan Tax Effort.

Meskipun pemerintah daerah memiliki kapasitas pajak yang sama tetapi dapat mengumpulkan jumlah pajak yang berbeda, dikarenakan beberapa daerah dapat melakukan upaya yang lebih dalam mengumpulkan pajak dibandingkan daerah yang

lain. Hal ini menunjukkan sejauh mana pemerintah setempat dalam memanfaatkan dasar pengenaan pajak yang tersedia (Gold 1986 dalam Saruc & Isa, 2008).

Jika transfer merangsang upaya pajak maka dapat menghasilkan manfaat efisiensi, dimana dapat memobilisasi pajak daerah sehingga membuat pemerintah daerah tidak lagi bergantung terhadap transfer dari pemerintah pusat. Transfer dari pemerintah pusat dapat digunakan untuk merangsang upaya pajak daerah dengan memberikannya pada pemerintah daerah yang memiliki basis pendapatan melebihi rata-rata nasional dan sanksi apabila pendapatannya di bawah rata-rata nasional (Saruc & Isa, 2008).

Dalam beberapa studi empiris, seringkali menganalisis hubungan antara upaya pajak daerah dan transfer. Diasumsikan bahwa transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah penentu signifikan dari upaya pajak daerah. Faktor-faktor lokal seperti kemauan politik, kapasitas administrasi dan kerangka kerja kelembagaan juga menjadi faktor penentu upaya pajak daerah (Saruc & Isa, 2008).

Literatur tentang *Fiscal Federalism* menekankan dua penjelasan dari pengaruh transfer pada usaha fiskal. *Pertama* adalah didasarkan pada *assumption of rational benefit maximization*. Menurut pendekatan ini, transfer sebagai tambahan pendapatan mengurangi upaya fiskal karena adanya efek substitusi. Hal ini membuat pemerintah daerah mengganti perpajakan lokal dengan transfer (Peterson 1997 dalam Aragón & Vilma, 2005). *Kedua*, berdasarkan *flypaper effect*. Fenomena ini didasarkan pada beberapa bukti empiris menyatakan bahwa pengeluaran pemerintah daerah lebih besar bila dibiayai oleh bantuan tanpa syarat dibandingkan dari sumber daya sendiri (Hines dan Thaler 1995 dalam Aragón & Vilma, 2005).

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif dan kuantitatif. Analisis secara kuantitatif menggunakan model ekonometrika yaitu regresi berganda dengan *unbalanced panel data*, yang diolah dengan menggunakan program *Eviews 6*. Penelitian ini fokus pada analisis tentang dampak transfer pusat terhadap upaya Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten/Kota Propinsi Kalimantan Barat tahun 2001-2009.

Sebelum membuat model dampak transfer pusat terhadap upaya Pendapatan Asli Daerah maka terlebih dahulu membuat model kapasitas PAD menggunakan konsep kapasitas pajak. Maka digunakan persamaan dengan memodifikasi model dari Piancastelli (2001), Lotz & Morss dalam Musgrave (1969), Musgrave & Peggy (1989) yakni:

$$RC = f(IPC, TRD, AGR) \dots \dots \dots (3)$$

Persamaan-persamaan diatas dapat dinyatakan dalam model ekonometrika untuk menjelaskan kapasitas PAD di Kabupaten/Kota Propinsi Kalimantan Barat, yaitu :

$$RC_{it} = \beta_0 + \beta_1 IPC_{it} + \beta_2 TRD_{it} + \beta_3 AGR_{it} + \varepsilon_{it} \dots\dots\dots (4)$$

Dimana :

- RC_{it} = Kapasitas PAD (PAD/PDRB) daerah ke-i, pada tahun t
- IPC_{it} = PDRB perkapita daerah ke-i, pada tahun t
- AGR_{it} = Kontribusi sektor pertanian terhadap PDRB daerah ke-i, pada tahun t
- TRD_{it} = Kontribusi sektor perdagangan terhadap PDRB daerah ke-i, pada tahun t
- ε_{it} = error term
- β₀ = konstanta
- β₁, β₂, β₃ = parameter regresi yang akan diestimasi
- I = kabupaten/kota yang akan diobservasi
- t = periode observasi

Setelah itu, maka akan dapat dihitung nilai upaya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan definisi yang diungkapkan oleh Besfamille & Pablo (2004), Saruc & Isa (2008), Lotz & Morss dalam Musgrave (1969), maka digunakan rumus sebagai berikut :

$$RE = \frac{(PAD/PDRB)_{aktual}}{(PAD/PDRB)_{estimasi}} \dots\dots\dots (5)$$

Dimana :

RE = upaya PAD, (PAD/PDRB)_{estimasi} merupakan kapasitas PAD yang nilainya didapat dari hasil persamaan 4.

Selanjutnya, akan dilihat dampak transfer pusat terhadap upaya PAD dengan modifikasi dari model penelitian Aragón dan Vilma (2005), Nagathan dan K.Jothi (2000), dan Gupta (2007). Variabel dependennya adalah upaya Pendapatan Asli Daerah (RE) dan variabel independen yang akan digunakan adalah *conditional transfers* (DAK), *unconditional transfers* (DAU dan DBH Pajak) dan variabel pelayanan publik yang diproksi dengan rasio jumlah pegawai negeri sipil terhadap jumlah penduduk. Maka dapat diperoleh persamaan, dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya yaitu :

$$RE = f(UT, CT, PS) \dots\dots\dots (6)$$

Persamaan-persamaan di atas dapat dinyatakan dalam model ekonometrika untuk menjelaskan upaya Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten/Kota Propinsi Kalimantan Barat, yaitu :

$$RE_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 UT_{it} + \alpha_2 CT_{it} + \alpha_3 PS + \varepsilon_{it} \dots\dots\dots (7)$$

Dimana :

- RE_{it} = Upaya Pendapatan Asli Daerah ke-i, pada tahun t
- UT_{it} = DAU+DBH daerah ke-i, pada tahun t
- CT_{it} = DAK daerah ke-i, pada tahun t
- PS_{it} = Rasio jumlah PNS terhadap jumlah penduduk, daerah ke-i, pada tahun t
- ε_{it} = error term

- α_0 = konstanta
 $\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3$ = parameter regresi yang akan diestimasi
i = kabupaten/kota yang akan diobservasi
t = periode observasi

4. TEMUAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Model Kapasitas Pendapatan Asli Daerah

Hasil persamaan regresi model kapasitas PAD sebagai berikut :

$$RC_{it} = -0,1626 + 0,0199 \text{ Log } IPC_{it} + 0,0833 \text{ TRD}_{it} + 0,0555 \text{ AGR}_{it} \dots \dots \dots (8)$$

t-stat (-6,9601) (4,3030)*** (2,8487)*** (4,5097)***

$R^2 = 0,671684$

F-stat = 11,1243 ***

Keterangan : *** $\alpha = 1\%$.

Dari persamaan 8, didapat nilai *fixed effect (cross)* untuk persamaan kapasitas PAD sebagai berikut :

Tabel 1. Nilai Koefisien *Fixed Effect* Model Kapasitas PAD Di Kabupaten/Kota Propinsi Kalimantan Barat Tahun 2001 – 2009

| No. | Kabupaten/Kota | Nilai <i>Fixed Effect</i> Pada Intersep |
|-----|-------------------|---|
| 1. | Kab. Sambas | -0,013174 |
| 2. | Kab. Bengkayang | -0,009829 |
| 3. | Kab. Landak | -0,011541 |
| 4. | Kab. Pontianak | 0,012683 |
| 5. | Kab. Sanggau | -0,000544 |
| 6. | Kab. Ketapang | 0,001962 |
| 7. | Kab. Sintang | 0,001880 |
| 8. | Kab. Kapuas Hulu | -0,001761 |
| 9. | Kab. Sekadau | -0,000383 |
| 10. | Kab. Melawi | 0,007740 |
| 11. | Kab. Kayong Utara | -0,001226 |
| 12. | Kab. Kubu Raya | 0,002064 |
| 13. | Kota Pontianak | 0,014118 |
| 14. | Kota Singkawang | 0,002222 |

Dari hasil regresi, terdapat daerah Kabupaten/Kota yang mempunyai nilai *fixed effect* positif dapat diartikan bahwa jika variabel-variabel PDRB perkapita, kontribusi sektor perdagangan terhadap PDRB dan kontribusi sektor pertanian terhadap PDRB dianggap konstan maka kapasitas PAD Kabupaten/Kota akan meningkat sebesar nilai *fixed effect* pada intersep kabupaten/kota tersebut. Perbedaan nilai ini dapat disebabkan

adanya perkembangan kontribusi persektor terhadap PDRB yang berbeda untuk tiap daerah, perbedaan karakteristik wilayah dan jumlah penduduknya.

Kapasitas PAD dapat menggambarkan kemampuan daerah dalam menggali sumber penerimaannya sehingga diperlukanlah suatu estimasi agar dalam menentukan target penerimaan sesuai dengan kemampuan daerah yang sesungguhnya. Berdasarkan tinjauan literatur, ada dua alternatif cara yang sering dipergunakan dalam estimasi kapasitas fiskal ini. Pertama, dengan menggunakan metode regresi. Kedua, dengan melakukan perhitungan kapasitas pajak daerah secara langsung dengan memperkirakan besarnya basis pajak dan menggunakan tarif pajak efektif (Panggabean, Mahi, Panggabean & Brodjonegoro, 1999).

Tabel 2. Kapasitas PAD (PAD/ PDRB) Estimasi Kabupaten/Kota di Propinsi Kalimantan Barat

| No | Kabupaten / Kota | Tahun | | | | | | | | | Rata-rata |
|----|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| | | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | |
| 1 | Sambas | 0.003 | 0.003 | 0.004 | 0.005 | 0.006 | 0.006 | 0.007 | 0.007 | 0.007 | 0.005 |
| 2 | Bengkayang | 0.006 | 0.005 | 0.006 | 0.006 | 0.006 | 0.007 | 0.007 | 0.007 | 0.007 | 0.006 |
| 3 | Landak | 0.026 | 0.026 | 0.026 | 0.027 | 0.027 | 0.026 | 0.026 | 0.027 | 0.027 | 0.026 |
| 4 | Pontianak | 0.010 | 0.009 | 0.009 | 0.009 | 0.012 | 0.012 | 0.013 | 0.014 | 0.014 | 0.011 |
| 5 | Sanggau | 0.001 | 0.002 | 0.005 | 0.004 | 0.008 | 0.009 | 0.009 | 0.009 | 0.009 | 0.006 |
| 6 | Ketapang | 0.009 | 0.011 | 0.008 | 0.008 | 0.010 | 0.006 | 0.006 | 0.005 | 0.006 | 0.008 |
| 7 | Sintang | 0.017 | 0.017 | 0.018 | 0.006 | 0.013 | 0.013 | 0.014 | 0.014 | 0.014 | 0.014 |
| 8 | Kapuas Hulu | 0.012 | 0.013 | 0.013 | 0.008 | 0.008 | 0.008 | 0.008 | 0.008 | 0.008 | 0.010 |
| 9 | Sekadau | - | - | - | 0.006 | 0.007 | 0.008 | 0.009 | 0.009 | 0.010 | 0.008 |
| 10 | Melawi | - | - | - | - | 0.022 | 0.020 | 0.019 | 0.020 | 0.018 | 0.020 |
| 11 | Kayong Utara | - | - | - | - | - | - | - | 0.003 | 0.002 | 0.002 |
| 12 | Kubu Raya | - | - | - | - | - | - | - | 0.001 | 0.003 | 0.002 |
| 13 | Ko. Pontianak | 0.007 | 0.007 | 0.007 | 0.008 | 0.008 | 0.010 | 0.010 | 0.010 | 0.011 | 0.009 |
| 14 | Ko. Singkawang | - | 0.011 | 0.011 | 0.012 | 0.012 | 0.012 | 0.013 | 0.013 | 0.013 | 0.012 |

Pada penelitian ini nilai kapasitas PAD estimasi didapatkan dari metode regresi dimana perbedaan dalam potensi keuangan pemerintah daerah dijelaskan lewat perbedaan dalam basis fiskalnya antara lain dari PDRB perkapita dan kontribusi sektor terhadap PDRB.

Selanjutnya dari nilai kapasitas PAD estimasi, maka akan didapatkan nilai upaya PAD. Upaya PAD dapat diartikan sejauh mana perekonomian suatu daerah menggunakan kapasitas PAD nya, sehingga upaya PAD dapat diukur dengan membandingkan antara kapasitas PAD (PAD/PDRB) aktual dengan kapasitas PAD (PAD/PDRB) estimasi yang didapatkan dari persamaan 8. Perbedaan antara nilai aktual dan estimasi dapat disebabkan kemampuan daerah dalam menggali sumber pendapatannya.

Tabel 3. Upaya PAD Kabupaten/Kota di Propinsi Kalimantan Barat

| No | Kabupaten / Kota | Tahun | | | | | | | | |
|----|------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| 1 | Sambas | 0.9703 | 1.3363 | 1.0140 | 0.9454 | 0.7137 | 0.9821 | 0.8687 | 0.9020 | 1.0093 |
| 2 | Bengkayang | 1.7215 | 1.1347 | 0.3581 | 0.7862 | 0.6638 | 1.2941 | 1.0681 | 0.8898 | 1.0683 |
| 3 | Landak | 0.0204 | 0.0538 | 0.0639 | 0.0668 | 0.0782 | 0.3735 | 0.1084 | 0.1352 | 0.1649 |
| 4 | Pontianak | 0.1099 | 0.1697 | 0.2218 | 0.2248 | 1.2930 | 1.5602 | 1.8528 | 1.6589 | 0.9783 |
| 5 | Sanggau | 2.0083 | 1.6168 | 1.0030 | 1.1840 | 0.7089 | 0.7616 | 0.5627 | 0.8159 | 0.6972 |
| 6 | Ketapang | 1.3729 | 1.0805 | 0.7551 | 0.8408 | 0.5631 | 1.2056 | 0.8913 | 1.2836 | 1.2643 |
| 7 | Sintang | 2.1931 | 1.1740 | 0.5493 | 1.9729 | 0.3234 | 0.9075 | 0.6801 | 0.7064 | 0.8048 |
| 8 | Kapuas Hulu | 1.2392 | 2.4246 | 0.5894 | 0.7299 | 0.5448 | 1.1017 | 0.4686 | 0.5461 | 0.6796 |
| 9 | Sekadau | - | - | - | 0.1606 | 0.2377 | 1.0760 | 0.7809 | 1.3268 | 1.8639 |
| 10 | Melawi | - | - | - | - | 0.2411 | 0.6359 | 0.8170 | 1.5743 | 1.8985 |
| 11 | Kayong Utara | - | - | - | - | - | - | - | 0.3377 | 2.3348 |
| 12 | Kubu Raya | - | - | - | - | - | - | - | 1.7575 | 1.1020 |
| 13 | Ko. Pontianak | 0.7359 | 0.9598 | 0.9161 | 0.8592 | 0.9644 | 0.9135 | 1.1810 | 1.0952 | 1.0624 |
| 14 | Ko. Singkawang | - | 0.2048 | 0.5237 | 0.4660 | 0.6064 | 1.2854 | 1.4293 | 1.5639 | 1.5649 |

Keterangan:

$$\text{Upaya PAD} = \frac{(\text{PAD/PDRB})_{\text{aktual}}}{(\text{PAD/PDRB})_{\text{estimasi}}}$$

Selanjutnya dapat dilakukan analisis secara bersamaan antara kapasitas PAD dan upaya PAD seperti terlihat pada Grafik 3 – 11. Penggolongan kapasitas PAD mengacu kepada penelitian yang dilakukan oleh Luky (2003), dengan cara menggunakan batas rata-rata yang diperoleh setiap tahun. Kabupaten/Kota yang memiliki nilai kapasitas PAD lebih besar dari pada rata-rata tahun bersangkutan maka digolongkan tinggi dan jika nilai kapasitas PAD lebih kecil daripada rata-rata tahun bersangkutan maka digolongkan rendah.

Penggolongan upaya PAD menggunakan kriteria yang digunakan oleh Chelliah, Baas and Kelly (1975) dan Tait, Gratz and Eichengreen (1979) dalam Piancastelli (2001), dimana daerah dengan nilai upaya PAD lebih besar dari satu maka memiliki upaya PAD yang tinggi dan daerah dengan nilai upaya PAD lebih kecil dari satu maka memiliki upaya PAD yang rendah. Dengan penggolongan tersebut, maka akan didapatkan pemetaan setiap daerah pertahunnya seperti yang ditunjukkan pada Grafik 3 – 11

Pada Grafik 3 – 11 juga terlihat perkembangan upaya PAD tiap Kabupaten/Kota. Pada tahun 2001 hanya 5 dari 9 daerah yang tergolong memiliki upaya PAD yang tinggi kemudian pada tahun 2009 menjadi 9 dari 14 daerah yang upaya PAD nya tinggi. Tingginya upaya PAD suatu daerah mengindikasikan daerah tersebut dapat mengumpulkan PAD melebihi target yang hendak dicapai, dan ini dapat disebabkan oleh faktor ekonomi, sosial dan lembaga (Piancastelli, 2001).