

Desentralisasi Fiskal, *Tax Effort* dan Pertumbuhan Ekonomi: Studi Empirik Kabupaten/Kota di Indonesia 2001-2008

Fiscal Decentralization, Tax Effort and Economic Growth: An Empirical Study on Districts/Municipalities in Indonesia 2001-2008

D. S. Priyarsono*

*Departemen Ilmu Ekonomi
Institut Pertanian Bogor*

Budi Asih

Neli Agustina

*Sekolah Tinggi Ilmu Statistik
Badan Pusat Statistik*

Abstract. Indonesia has implemented a new policy of regional autonomy and fiscal decentralization for almost ten years. One of the objectives of this fiscal decentralization is to give the full autonomy to local governments in spending and managing their revenues. The local governments have the authority to explore and collect their own-source revenue ('Pendapatan Asli Daerah', or PAD), i.e. through the improvement of their tax effort. The objectives of this study are: (i) to describe the fiscal performance of districts and municipalities in Indonesia, both in the revenue as well as the expenditure sides, (ii) to analyze the effects of intergovernmental transfers ('dana perimbangan', or balancing fund from the central to regional governments) on regional tax efforts, and (iii) to identify the regional economic growth elasticity of intergovernmental transfers and own-source revenue. This study employs a panel data set of 336 districts and municipalities covering the whole area of Indonesia over the time period of 2001-2008. The results show a relatively low contribution of PAD to regional revenues, indicating high fiscal dependency of regional governments on the central government. Intergovernmental transfers positively effect tax efforts. The result of the elasticity analysis also indicates a positive role of the transfers as stimuli to economic growth.

Key words: regional autonomy, fiscal decentralization, own-source revenue, intergovernmental transfers, tax effort

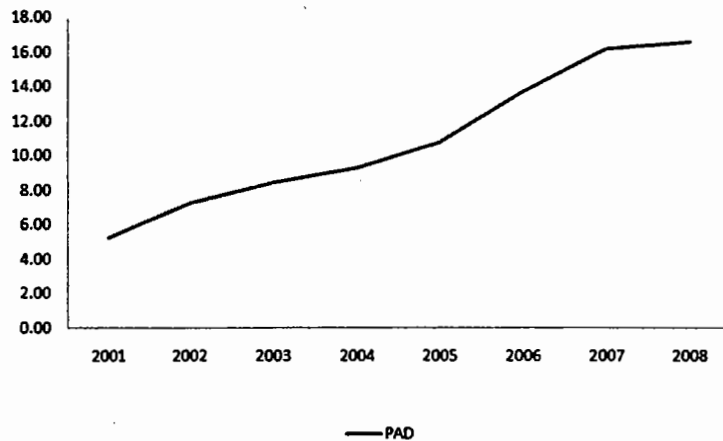
JEL classifications: R5, H5, H7

PENDAHULUAN

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 telah membawa perubahan yang mendasar dalam pengaturan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, khususnya dalam bidang administrasi pemerintahan maupun dalam hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berubah dari sistem pemerintahan yang sentralistik, menjadi bersifat desentralistik (Seymour dan Turner, 2002).

*Alamat korespondensi: Gedung Wing Rektorat Lantai 3, Jl. Lingkar Kampus Institut Pertanian Bogor, Darmaga, Bogor, Indonesia, 16680. Email: priyarsono@yahoo.com.

Gambar 1. PAD Kabupaten/Kota Periode 2001-2008



Pelaksanaan kedua Undang-Undang tersebut resmi dimulai pada 1 Januari 2001. Kedua Undang-Undang tersebut dalam perjalanannya diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Substansi perubahan kedua Undang-Undang tersebut adalah semakin besarnya kewenangan Pemerintah Daerah dalam mengelola pemerintahan dan keuangan Daerah. Perubahan kedua Undang-Undang tersebut dilakukan dengan harapan Daerah menjadi lebih mandiri dalam melaksanakan pemerintahan maupun pembangunan.

Salah satu konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah ini adalah adanya desentralisasi fiskal, yakni Pemerintah Daerah mendapat keleluasaan yang lebih besar dalam mengelola keuangan Daerah yang dituangkan dalam anggaran belanja, baik dari sisi penerimaan maupun pengeluaran. Pelaksanaan desentralisasi fiskal menganut prinsip *money follows function*. Prinsip tersebut berarti setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Kewenangan daerah yang semakin luas diharapkan dapat meningkatkan kemandirian fiskal Daerah serta kinerja Pemerintah untuk mendorong terciptanya pembangunan ekonomi yang lebih baik, yang ditunjukkan dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi daerah atau peningkatan kesejahteraan masyarakat (Mardiasmo, 2002).

Tujuan pelaksanaan desentralisasi fiskal tidak akan tercapai dengan optimal tanpa disertai dengan kemampuan finansial yang cukup memadai dari Pemerintah Daerah, yang ditunjukkan dengan struktur PAD (Pendapatan Asli Daerah) yang kuat. Daerah menjadi lebih mandiri, yang salah satunya diindikasikan dengan meningkatnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam hal pembiayaan daerah (Halim, 2001). Kemandirian Daerah menjadi salah satu tolok ukur keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Selama pelaksanaan otonomi daerah, terjadi peningkatan penerimaan PAD Kabupaten/Kota, seperti yang dapat dilihat pada Gambar 1. Penerimaan PAD Kabupaten/Kota selama periode tahun 2001 sampai 2008 mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Pemerintah Daerah cenderung menggali potensi penerimaan pajak dan retribusi daerah untuk meningkatkan penerimaan daerahnya. Pelaksanaan otonomi daerah direspon secara agresif oleh Pemerintah Daerah dengan menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) terkait dengan pajak maupun retribusi daerah. Hal ini selaras dengan hasil penelitian Lutfi (2002) dan Lewis

(2003) yang menunjukkan adanya penambahan peraturan daerah yang mengatur tentang pajak daerah dan retribusi yang signifikan selama pelaksanaan otonomi daerah.

Namun, adanya perbedaan kondisi dan potensi dari tiap-tiap daerah, menimbulkan perbedaan kemampuan Daerah dalam menjalankan kewenangannya tersebut. Pemerintah Pusat memberikan transfer kepada Pemerintah Daerah di antaranya dalam bentuk dana perimbangan untuk mengurangi kesenjangan tersebut, yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Tujuan pemberian dana perimbangan adalah untuk pemerataan kemampuan keuangan antardaerah, sehingga dapat mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antardaerah. Dengan kata lain, Daerah mempunyai tingkat kesiapan fiskal yang relatif sama dalam mengimplementasikan otonomi daerah.

Pemberian dana perimbangan ini melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi Daerah (Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004) sehingga dapat dijamin tercapainya standar pelayanan minimum publik di seluruh negeri. *Transfer* Pemerintah Pusat diharapkan dapat menjadi stimulus atau dana pendukung bagi Pemerintah Daerah untuk menggali berbagai potensi lokal yang dimiliki untuk peningkatan PAD melalui peningkatan *tax effort* Daerah. *Transfer* Pemerintah Pusat menjadi insentif bagi Daerah untuk meningkatkan kapasitas fiskal Daerah.

Muncul perbedaan sudut pandang dalam menyikapi masalah dana perimbangan ini. Di satu sisi, adanya dana perimbangan dalam otonomi daerah merupakan bentuk tanggung jawab dari Pemerintah Pusat atas berjalannya proses otonomi daerah. Namun di sisi yang lain, dana perimbangan yang terlalu besar akan menimbulkan persepsi bahwa Daerah tersebut tidak mandiri secara fiskal. Pemberian DAU yang seharusnya menjadi stimulus bagi Daerah dalam peningkatan kemandiriannya, justru direspon secara berbeda-beda oleh Daerah. Hasil penelitian Adi dan Wulan (2008) menunjukkan bahwa ada kecenderungan Daerah untuk mempertahankan penerimaan dana perimbangan (DAU) tanpa mengupayakan peningkatan pendapatannya sendiri, sehingga tidak terlihat adanya peningkatan kemandirian Daerah.

Masih lemahnya kondisi kemandirian Daerah tersebut diperkuat oleh gambaran perkembangan kontribusi PAD terhadap total pendapatan APBD Kabupaten/Kota yang relatif masih rendah. Pada tahun 2005 proporsinya mencapai 17,4 persen, sementara dari tahun 2006-2008 proporsinya turun dan cenderung konstan sekitar 15,6 persen. Landiyanto (2005) menunjukkan bahwa ketergantungan Daerah terhadap Pemerintah Pusat masih tinggi, yang disebabkan belum optimalnya penerimaan PAD. Penelitian yang dilakukan Martin dan Pablo (2004) di Argentina, menunjukkan adanya indikasi kurangseriusan Daerah dalam mengoptimalkan potensi penerimaannya. Pemerintah Daerah lebih mengandalkan penerimaan dana perimbangan daripada meningkatkan PAD melalui pengoptimalan penerimaan pajak daerah. Pemberian dana perimbangan yang awalnya bertujuan untuk mengurangi disparitas horizontal justru menjadi disinsentif bagi Daerah dalam mengupayakan peningkatan kapasitas fiskalnya.

Hasil penelitian Adi dan Wulan (2008) juga mengkonfirmasi hal yang sama. Penelitian yang dilakukan keduanya menunjukkan bahwa Daerah masih mempunyai kecenderungan untuk mempertahankan penerimaan dana perimbangan (DAU) tanpa mengupayakan peningkatan pendapatannya sendiri sehingga tidak terlihat adanya peningkatan kemandirian Daerah. Rajaraman dan Vasishtha (2000) melakukan penelitian di negara Kerala, hasilnya menunjukkan bahwa pemberian DAU justru berdampak negatif terhadap peningkatan *tax*

effort daerah.

Penelitian Stine (1994) yang dilakukan di beberapa wilayah di Pennsylvania, menemukan hal yang berbeda yaitu ketika terjadi penurunan transfer yang mengalami penurunan tidak hanya pengeluaran lokal tetapi penerimaan daerah sendiri (*own-revenue*) juga mengalami penurunan. Stine mengemukakan bahwa penurunan transfer menyebabkan turunnya dukungan pembiayaan kegiatan yang ditujukan untuk peningkatan pajak, yang pada akhirnya akan menurunkan penerimaan daerah sendiri.

Penerimaan daerah berupa PAD dan dana perimbangan diharapkan dapat menjadi modal bagi Daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan pembangunan, khususnya guna menciptakan pertumbuhan ekonomi yang sehat dan berkelanjutan. Hubungan antara total penerimaan daerah (TPD) dengan pertumbuhan ekonomi dapat dijadikan indikator kunci keberhasilan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pembangunan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan penduduk (*social welfare*). Keeratan dan signifikansi hubungan antara TPD dengan pertumbuhan ekonomi menjadi salah satu tolok ukur keberhasilan pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia.

Bertolak dari hal tersebut, maka perlu diketahui ada tidaknya dampak pemberian dana perimbangan terhadap *tax effort* daerah. Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk: (i) menganalisis perkembangan kinerja keuangan Kabupaten/Kota di Indonesia ditinjau dari sisi penerimaan maupun sisi pengeluaran; (ii) menganalisis dampak pemberian dana perimbangan terhadap *tax effort* daerah; dan (iii) mengidentifikasi elastisitas pertumbuhan ekonomi daerah akibat perubahan PAD dan dana perimbangan.

METODE PENELITIAN

Ruang lingkup penelitian mencakupi semua Kabupaten/Kota di Indonesia selama periode 2001-2008, kecuali seluruh Kota di Provinsi DKI Jakarta. Kabupaten/Kota yang mengalami pemekaran selama periode tersebut digabungkan dengan Kabupaten/Kota induknya. Penggabungan iri dilakukan untuk menjaga konsistensi data dan hasil analisisnya, sehingga Kabupaten/Kota yang digunakan sebagai objek penelitian ini sebanyak 336. Penelitian menggunakan data sekunder yang bersumber dari Badan Pusat Statistik (BPS) dan Departemen Keuangan. Data yang digunakan adalah APBD dan PDRB Kabupaten/Kota se-Indonesia dengan periode data tahun 2001-2008.

Dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan Daerah untuk melaksanakan otonomi daerah, Pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan, di antaranya pemberian kewenangan pajak (*taxing power*) yang lebih luas. Kewenangan dalam pengenaan pajak daerah dan retribusi daerah diharapkan dapat mendorong Pemerintah Daerah untuk terus berupaya mengoptimalkan penerimaan PAD, khususnya yang berasal dari penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah.

Adapun *tax effort* adalah upaya peningkatan pajak daerah dan retribusi daerah yang diukur melalui perbandingan antara hasil penerimaan (realisasi) sumber-sumber PAD dengan potensi sumber-sumber PAD (Halim, 2001). *Tax effort* menunjukkan upaya Pemerintah untuk mendapatkan pendapatan bagi daerahnya dengan mempertimbangkan potensi yang dimiliki, yang selanjutnya akan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan di daerah (belanja daerah). *Tax effort* (TE) dapat digunakan untuk menganalisis posisi fiskal suatu daerah yaitu dengan membandingkan penerimaan pajak terhadap kapasitas pajak

(Halim, 2001). Secara matematis dapat ditunjukkan dengan persamaan berikut:

$$\begin{aligned} TE_j &= Tr_j / (ts_j B_j) \\ &= Tr_j / Tc_j \end{aligned} \quad (1)$$

Keterangan:

TE_j = Upaya pajak *tax effort* di 5 Kabupaten/Kota j

Tr_j = Penerimaan pajak di Kabupaten/Kota j

Tc_j = Kapasitas pajak di masing-masing Kabupaten/Kota j

ts_j = Standar tarif pajak di masing-masing Kabupaten/Kota j

B_j = Basis pajak di masing-masing Kabupaten/Kota j

Kapasitas pajak di daerah j (Tc_j) didekati dengan nilai PDRB (non-migas) dari daerah j , sehingga formula di atas dapat dituliskan kembali sebagai berikut:

$$TE_j = Tr_j / PDRB_j \quad (2)$$

Metode analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif dan analisis inferensia, yaitu analisis regresi berganda dengan data panel. Analisis perkembangan pengelolaan keuangan daerah dilakukan dengan menggunakan analisis deskriptif, yang akan disajikan dengan bantuan diagram *boxplot* dan tabel.

Kinerja keuangan daerah dapat dianalisis dengan menggunakan dua pendekatan, yaitu melalui sisi penerimaan (*fiscal availability*) dan sisi pengeluaran (*fiscal needs*), (Suparmoko, 2000). Sisi penerimaan dapat ditinjau dari tiga sisi, yaitu:

Kemampuan keuangan yang murni berasal dari daerah (ΓAD), yang dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$DDF = \frac{PAD}{TPD} \times 100\% \quad (3)$$

Keterangan:

DDF = Derajat Desentralisasi Fiskal

PAD = Penerimaan Asli Daerah (juta rupiah)

SB = DAU + DAK

TPD = Total Penerimaan Daerah (juta rupiah)

= $PAD + BHPBP + SB +$ Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Kemampuan keuangan yang berasal dari transfer Pusat dalam bentuk DBH, yang dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$DPS = \frac{BHPBP}{TPD} \times 100\% \quad (4)$$

Keterangan:

DPS = Derajat potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia

$BHPBP$ = Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (juta rupiah)

Kemampuan keuangan yang berasal dari transfer Pusat yang bersifat bantuan (*grant*), dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$DKP = \frac{SB}{TPD} \times 100\% \quad (5)$$

Keterangan:

DKP = Derajat ketergantungan Daerah terhadap Pemerintah Pusat

Sisi pengeluaran (*fiscal needs*) merujuk pada konsep yang menunjukkan jumlah fiskal yang dibutuhkan Daerah untuk memenuhi kebutuhan belanja rutin dan belanja pembangunan. Dengan perhitungan sebagai berikut:

Pengeluaran rutin, merupakan rasio pengeluaran rutin terhadap total pengeluaran daerah:

$$DKR = \frac{BR}{TKD} \times 100\% \quad (6)$$

Keterangan:

DKR = Derajat belanja rutin daerah

BR = Belanja Rutin (juta rupiah)

TKD = Total Pengeluaran Daerah (juta rupiah)

= BR + BP

Pengeluaran pembangunan, merupakan rasio pengeluaran pembangunan terhadap total pengeluaran daerah:

$$DKP = \frac{BP}{TKD} \times 100\% \quad (7)$$

Keterangan:

DKP = Derajat belanja pembangunan daerah

BP = Belanja Pembangunan (juta rupiah)

Selain itu, perkembangan pengelolaan keuangan daerah dapat ditinjau dari derajat kemandirian daerah, yang mengukur seberapa jauh penerimaan yang berasal dari dalam daerah sendiri mampu membiayai kebutuhan daerah (Halim, 2007). Ada 4 formula yang dapat digunakan dalam mengukur derajat kemandirian daerah, yaitu:

$$DK = \frac{PAD}{BR} \quad (8)$$

$$DK = \frac{FAD}{TKD} \quad (9)$$

$$DK = \frac{(PAD + BHPBP)}{BR} \quad (10)$$

$$DK = \frac{(PAD + BHPBP)}{TKD} \quad (11)$$

(12)

Keterangan:

DK = Derajat Kemandirian Daerah

Sementara untuk analisis dampak pemberian dana perimbangan terhadap *tax effort* daerah dan elastisitas pertumbuhan ekonomi daerah akibat perubahan PAD dan dana perimbangan, akan digunakan analisis regresi berganda dengan data panel, yaitu menggunakan informasi dari gabungan pendekatan *cross-section* dan *time series*.

Spesifikasi model untuk melihat dampak pemberian dana perimbangan terhadap *tax effort* daerah dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$\ln TE_{it} = \alpha_i + \beta_1 \ln DAU_{it} + \beta_2 \ln DBH_{it} + \beta_3 \ln DAK_{it} + \epsilon_{it} \quad (13)$$

Keterangan:

TE = *Tax Effort* Kabupaten/Kota

DAU = Dana Alokasi Umum Kabupaten/Kota

DBH = Dana Bagi Hasil Kabupaten/Kota DAK = Dana Alokasi Khusus Kabupaten/Kota ϵ_{it}

= *Error term*

i = Indeks Kabupaten/Kota; $i = 1, 2, 3, \dots, 336$

t = Indeks titik waktu; $t = 1, 2, \dots, 8$

Model ini tidak dirancang untuk untuk proyeksi/ekstrapolasi. Dalam hal ini model ini tidak dimaksudkan untuk menghasilkan implikasi bahwa agar *tax effort* daerah meningkat (menurun) maka pemberian dana perimbangan (DBH, DAU dan DAK) harus ditingkatkan (diturunkan), karena domain nilai ketiga variabel tersebut terbatas. Penentuan formula pemberian dana transfer bukanlah semata-mata bertujuan memaksimalkan *tax effort*. Dengan kata lain, model ini dimaksudkan untuk menguji apakah dana perimbangan efektif berperan sebagai stimulus bagi Daerah untuk meningkatkan penerimaan daerahnya.

Analisis elastisitas digunakan untuk mengetahui tingkat kepekaan pertumbuhan ekonomi jika terjadi perubahan pada suatu jenis sumber pembiayaan. PAD dan dana perimbangan merupakan komponen dari penerimaan daerah, yang menjadi sumber bagi pembiayaan pengeluaran daerah. Spesifikasi model elastisitas pertumbuhan ekonomi daerah akibat perubahan PAD dan dana perimbangan dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$\ln PDRB_{it} = \delta_i + \rho_1 \ln PAD_{it} + \rho_2 \ln DBH_{it} + \rho_3 \ln DAU_{it} + \rho_4 \ln DAK_{it} + \epsilon_{it} \quad (14)$$

Keterangan:

$\ln PDRB_{it}$ = Pertumbuhan ekonomi daerah (%)

ρ_i = Elastisitas komponen pembiayaan ke- i

Contoh: elastisitas pertumbuhan ekonomi daerah akibat perubahan PAD

$$\rho_1 = \frac{dPDRB/PDRB_{t-1}}{dPAD/PAD_{t-1}} \quad (15)$$

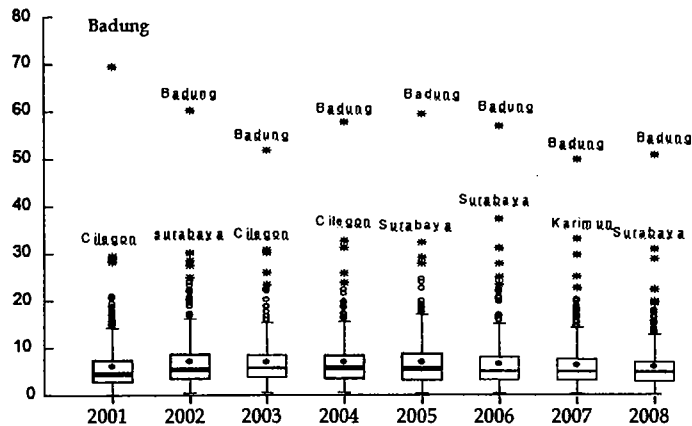
Sejalan dengan keterangan dalam paragraf di atas, model ini juga tidak dimaksudkan untuk proyeksi/ekstrapolasi. Model ini hanya dimaksudkan sebagai dasar analisis statika komparatif; tanda dan besaran elastisitas harus dimaknai dengan landasan asumsi *ceteris paribus*.

Struktur model regresi data panel, ditinjau dari asumsi dan faktor-faktor pembentuknya, dapat dikelompokkan menjadi (Baltagi, 2007): metode estimasi *common effect*. Pada metode ini intersep (α) dan *slope* (β) untuk setiap individu adalah sama. Metode estimasi *individual effect*. Pada metode ini estimasi parameter (α dan β) dengan memperhatikan sifat dari efek individu α , tanpa memperhatikan struktur kovarian *error term* ($(\alpha_1 \neq \alpha_2 \neq \dots \neq \alpha_i)$ dan $(\beta_1 \neq \beta_2 \neq \dots \neq \beta_i)$). Metode estimasi ini terdiri dari metode *fixed effect* dan *random effect*. Pemilihan model antara *common effect* dan *individual effect* dilakukan dengan melakukan pengujian hipotesis ($H_0 : \alpha_1 = \alpha_2 = \alpha_3 = \dots = \alpha_i$), pengujiannya dilakukan dengan uji F atau uji *Wald*. Pemilihan model antara metode *fixed effect* dan metode *random effect* dilakukan dengan *Hausman-test*, yaitu dengan melihat ada tidaknya korelasi antara *error* dengan variabel bebas.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perkembangan Kinerja Keuangan Kabupaten/Kota di Indonesia. Perkembangan kinerja

Gambar 2. Derajat Desentralisasi Fiskal Kabupaten/Kota Periode 2001-2008



Tabel 1. Derajat Desentralisasi Fiskal Kabupaten/Kota Periode 2001-2008

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Rata-rata	6,07	7,19	7,05	7,11	7,12	6,79	6,5	6,16
Minimum	0,02	0,55	0,63	0,66	0,57	0,63	0,55	0,38
Q1	2,82	3,54	3,92	3,68	3,35	3,47	3,41	3,17
Median	4,51	5,47	5,89	5,82	5,67	5,34	5,19	5,1
Maksimum	7,41	8,71	8,58	8,47	8,92	8,26	7,85	7,18
IQR	4,59	5,17	4,66	4,79	5,58	4,78	4,44	4,01

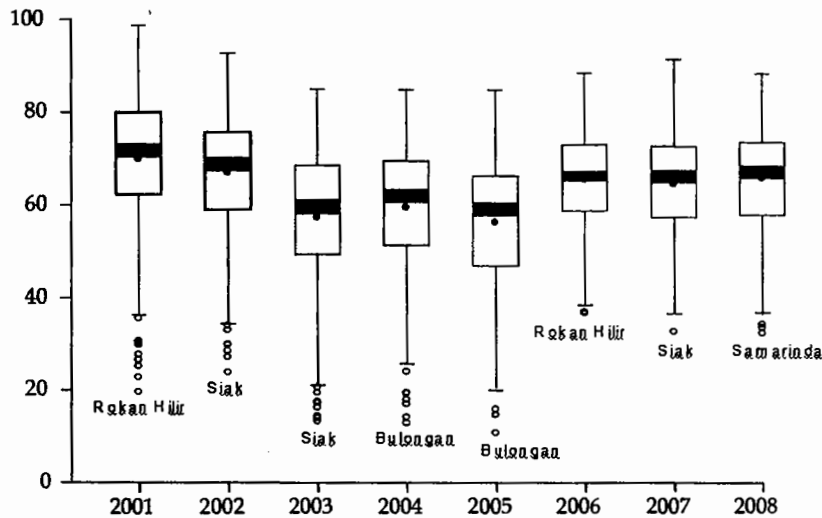
keuangan daerah Kabupaten/Kota di Indonesia sampai saat ini masih kurang memuaskan. Kewenangan yang diberikan kepada Daerah untuk menggali sumber-sumber penerimaan daerah belum mampu meningkatkan kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah. Persebaran kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah semakin konvergen dengan rata-rata di bawah 10 persen dari total penerimaan daerah. Perkembangan derajat desentralisasi fiskal Kabupaten/Kota dapat dilihat pada Gambar 2.

Hal ini disebabkan kenaikan PAD tidak sebanding dengan kenaikan total penerimaan daerah, sehingga tingkat kemandirian Daerah semakin menurun, yang berarti ketergantungan Daerah terhadap Pemerintah Pusat semakin besar. Hasil ini selaras dengan hasil penelitian Adi (2007) yang menunjukkan bahwa terjadi penurunan kontribusi PAD terhadap penerimaan daerah setelah pelaksanaan otonomi daerah.

Hasil analisis *boxplot* juga menunjukkan bahwa terdapat beberapa Kabupaten/Kota yang menunjukkan derajat desentralisasi fiskal yang tinggi. Kabupaten Badung memiliki derajat desentralisasi fiskal paling tinggi selama sekitar sepuluh tahun pertama era otonomi daerah, hal ini disebabkan karena daerah tersebut memiliki potensi untuk meningkatkan penerimaan PAD-nya terutama dari sektor pariwisata. Pendapatan asli daerah (PAD) Kabupaten Badung lebih dari 90 persen diperoleh dari sektor pariwisata, dan pengembangan kepariwisataan dilakukan secara selektif dengan selalu berpedoman pada pengembangan pelestarian budaya. Pengembangan sektor-sektor lainnya diarahkan untuk menunjang sektor pariwisata.

Alokasi belanja daerah mempunyai peranan yang sangat penting dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Belanja daerah terdiri dari belanja rutin dan belanja

Gambar 3. Derajat Belanja Rutin Kabupaten/Kota Untuk Periode 2001-2008.



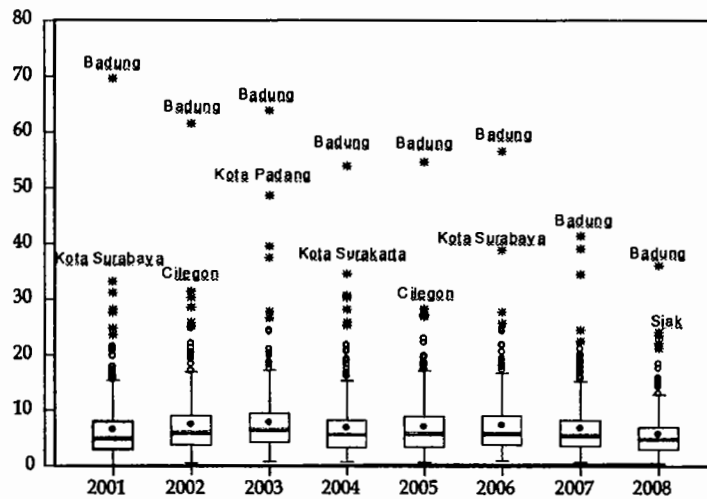
Tabel 2. Derajat Belanja Rutin Kabupaten/Kota Untuk Periode 2001-2008

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Rata-rata	69,77	66,9	57,21	59,3	56,09	65,24	64,33	65,52
Minimum	19,58	23,79	13,15	12,75	10,57	36,46	32,41	32,11
Q1	62,06	58,88	49,09	51,32	46,75	58,62	57,23	57,66
Median	71,74	68,78	59,46	61,85	58,9	66,1	65,85	66,83
Maksimum	79,96	75,56	68,4	69,37	66,18	72,8	72,48	73,33
	98,76	92,63	84,95	84,79	84,64	88,29	91,18	88,26
IQR	17,9	16,68	19,31	18,06	19,43	14,19	15,25	15,67

pembangunan. Perbedaan kebijakan Pemerintah Daerah dalam mengalokasikan belanja daerahnya disebabkan adanya perbedaan prioritas pembangunan dari masing-masing daerah. Perkembangan derajat belanja rutin Kabupaten/Kota di Indonesia ditunjukkan pada Tabel 1. Perkembangan derajat belanja rutin masih menyebar dengan rata-rata tinggi, yakni di atas 60 persen. Ada kecenderungan derajatnya relatif mengalami penurunan. Beberapa daerah mempunyai derajat belanja rutin lebih rendah dari daerah lainnya. Daerah tersebut adalah Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Bulongan dan Samarinda, yang memiliki derajat belanja rutin rata-rata 30 persen. Hal ini menunjukkan daerah tersebut lebih banyak mengalokasikan belanja daerahnya untuk kebutuhan belanja pembangunan.

Kabupaten/Kota pada umumnya belum mampu membiayai semua kebutuhan belanja daerahnya dengan hanya mengandalkan penerimaan PAD; hanya beberapa daerah saja yang cukup mampu membiayai kebutuhan belanja daerahnya dari PAD dan BHPBP. Gambar 4 menunjukkan bahwa rata-rata rasio PAD terhadap total belanja daerah masih rendah, yakni di bawah 10 persen. Artinya belanja daerah untuk Kabupaten/Kota di Indonesia masih banyak disokong dengan penerimaan dana perimbangan dari Pemerintah Pusat. Beberapa daerah terlihat mempunyai derajat kemandirian tinggi yaitu Kabupaten Badung, Kota Surabaya, Kota Cilegon, Kota Padang, Kota Surakarta dan Kabupaten Siak. Kabupaten Badung selama kurun waktu 2001-2008 mempunyai derajat kemandirian rata-rata di atas 50 persen. Hal ini selaras dengan hasil analisis kinerja keuangan daerah yang menunjukkan bahwa Kabupaten Badung memiliki derajat desentralisasi paling tinggi di-

Gambar 4. Derajat Kemandirian Kabupaten/Kota Ditinjau dari Rasio PAD terhadap Total Belanja Daerah Periode 2001-2008.



Tabel 3. Derajat Kemandirian Kabupaten/Kota Ditinjau dari Rasio PAD terhadap Total Belanja Daerah Periode 2001-2008

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Rata-rata	6,52	7,46	7,85	6,90	7,06	7,31	6,78	5,69
Minimum	0,02	0,52	0,77	0,69	0,64	0,92	0,65	0,45
Q1	3,02	3,76	4,30	3,32	3,35	3,82	3,59	2,96
Median	4,81	5,84	6,38	5,62	5,66	5,70	5,34	4,71
Q3	7,86	8,97	9,37	8,20	8,90	8,89	8,24	6,89
Maximum	69,59	61,54	63,91	53,95	54,65	56,59	41,43	36,09
IQR	4,85	5,21	5,07	4,89	5,55	5,07	4,65	3,93

Sumber : BPS, diolah

bandingkan dengan daerah lainnya.

Kebutuhan belanja daerah untuk Kabupaten/Kota secara umum masih banyak bersumber dari penerimaan transfer Pusat. Hal ini menunjukkan ketergantungan keuangan daerah terhadap Pusat masih sangat tinggi sehingga dapat dikatakan salah satu tujuan pelaksanaan desentralisasi fiskal Kabupaten/Kota di Indonesia belum tercapai dengan optimal. Hal ini dapat terjadi antara lain karena Daerah belum mampu menggali dan memanfaatkan potensi baik sumber daya alam maupun sumber daya manusianya masing-masing dengan optimal sehingga ketergantungan Daerah terhadap Pusat masih tinggi.

Dampak Pemberian Dana Perimbangan terhadap Tax Effort Daerah. Pemerintah Pusat memberikan transfer dalam bentuk dana perimbangan dengan tujuan untuk mengatasi kesenjangan horizontal yang timbul karena ada kesenjangan fiskal, dan untuk menjamin tercapainya standar pelayanan publik. Transfer Pemerintah Pusat diharapkan dapat menjadi sumber pembiayaan daerah untuk menggali berbagai potensi lokal yang dimiliki untuk peningkatan PAD.

Pengaruh transfer Pemerintah Pusat terhadap upaya pajak daerah (*tax effort*) diestimasi dengan menggunakan analisis regresi berganda dengan data panel. Metode yang digunakan adalah metode *fixed effect* dengan argumen bahwa data yang digunakan meliputi semua individu dalam populasi. Pemilihan model antara metode *fixed effect* dan metode *random effect* dilakukan dengan Uji Hausman. Hasil Uji Hausman dapat dilihat pada Ta-

Tabel 4. Uji Hausman

Hipotesis Penelitian	λ^2_{hitung}	λ^2_{Tabel}	Kesimpulan
H_0 : ada gangguan antarindividu (random effect)	102,408612	11,0705	Tolak H_0

Tabel 5. Estimasi Dampak Pemberian Dana Perimbangan terhadap *Tax Effort* Daerah

Variable	Coefficient	t-Statistic	P-value	R square (R^2)
Intercept	-7,065278	-27,7126	0,0000	0,842185
ln DBH	0,051755	2,763868	0,0058	
ln DAU	0,069114	2,638291	0,0084	
ln DAK	0,006156	2,353126	0,0187	

bel 4, yang menunjukkan bahwa untuk periode penelitian 2001-2008 nilai $\lambda^2_{hitung} > \lambda^2_{Tabel}$ sehingga cukup bukti untuk menolak H_0 .

Hasil estimasi menunjukkan variabel-variabel komponen dana perimbangan berpengaruh terhadap *tax effort* daerah. Hasil pengujian dengan metode *fixed effect* dirangkum dalam Tabel 5.

Hasil estimasi menunjukkan bahwa intersep dan ketiga koefisien komponen dana perimbangan (DBH, DAU dan DAK) signifikan secara statistik, dengan taraf nyata 5 persen ($I \pm = 5\%$). Hasil ini membuktikan bahwa ketiga komponen dana perimbangan tersebut mempengaruhi secara positif terhadap besaran *tax effort* daerah. Hubungan antara komponen dana perimbangan dengan *tax effort* daerah dapat digambarkan dalam persamaan berikut:

$$\ln TE_{it} = \alpha_i + \beta_1 \ln DBH_{it} + \beta_2 \ln DAU_{it} + \beta_3 \ln DAK_{it} + \epsilon_{it} \quad (16)$$

$$= \alpha_i + 0,051755 * \ln DBH_{it} + 0,069114 * \ln DAU_{it} + 0,006156 * \ln DAK_{it}$$

(0,0058) (0,0084) (0,0187)

Ketiga *slope* pada persamaan 17 menunjukkan koefisien elastisitas dari komponen dana perimbangan terhadap *tax effort* daerah. Hasil tersebut sekaligus juga mengkonfirmasi bahwa dana perimbangan dalam bentuk DAU mempunyai pengaruh paling besar terhadap peningkatan *tax effort* daerah dibandingkan dengan komponen dana perimbangan lainnya baik DBH maupun DAK. Hal ini sesuai dengan tujuan pemberian DAU kepada Pemerintah Daerah, yaitu untuk pemerataan kemampuan keuangan antardaerah dalam mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Pesan utama dari hasil analisis model adalah Pemerintah Pusat tidak perlu mengkhawatirkan adanya penurunan *tax effort* daerah hanya karena meningkatnya dana perimbangan (transfer). Dengan kata lain, meningkatnya dana perimbangan (transfer) berdasarkan hasil analisis, tidak akan menurunkan *tax effort*, dan dengan demikian tidak menurunkan kemandirian fiskal daerah. Implikasi lainnya adalah bahwa dana perimbangan efektif diberikan sebagai stimulus bagi Daerah untuk meningkatkan penerimaan daerahnya (PAD) melalui peningkatan *tax effort* daerah. Hasil penelitian ini mendukung temuan Stine (1994) yang menunjukkan bahwa ketika terjadi penurunan transfer yang mengalami penurunan tidak hanya pengeluaran lokal tetapi penerimaan daerah sendiri juga mengalami penurunan. Hal ini disebabkan karena penurunan transfer mengakibatkan terjadinya penurunan dukungan pembiayaan kegiatan yang ditujukan untuk peningkatan penerimaan

Tabel 6. Uji Hausman

Hipotesis Penelitian	λ^2_{hitung}	λ^2_{Tabel}	Kesimpulan
H_0 : ada gangguan antarindividu (random effect)	102,408612	11,0705	Tolak H_0

Tabel 7. Hasil Estimasi Elastisitas Pertumbuhan Ekonomi Daerah Akibat Perubahan PAD dan Dana Perimbangan

Variable	Coefficient	t-Statistic	Prob.	R squared (R^2)
Intercept	11,59745	229,7904	0,0000	0,995586
ln DBH	0,029824	7,880181	0,0000	
ln DAU	0,168771	28,2832	0,0000	
ln DAK	0,004597	8,834892	0,0000	
ln PAD	0,049765	11,7877	0,0000	

pajak yang kemudian diantisipasi Daerah dengan peningkatan harga-harga layanan publik. Peningkatan harga ini justru menjadi kontraproduktif dikarenakan tidak menyebabkan terjadinya kenaikan pendapatan sendiri (PAD). PAD justru mengalami penurunan karena publik merespon negatif terhadap peningkatan harga-harga layanan publik.

Elastisitas Pertumbuhan Ekonomi Daerah Akibat Perubahan PAD dan Dana Perimbangan. Jumlah keseluruhan dana APBD baik yang berasal dari PAD maupun dana perimbangan menjadi sumber pembiayaan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan di daerah, termasuk pembangunan ekonomi dalam rangka mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat, yang ditunjukkan dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi. Elastisitas pertumbuhan ekonomi daerah akibat perubahan PAD dan dana perimbangan diestimasi dengan menggunakan analisis regresi berganda dengan data panel. Metode yang digunakan adalah metode *fixed effect*. Penulihan model antara metode *fixed effect* dan metode *random effect* juga dilakukan dengan *Hausman-test*. Hasil *Hausman-test* dapat dilihat pada Tabel 6, yang menunjukkan bahwa untuk periode penelitian 2001-2008 nilai *chi-square* hitung lebih besar daripada *chi-square* Tabel $\lambda^2_{hitung} > \lambda^2_{Tabel}$ sehingga cukup bukti untuk menolak H_0 . Hasil pengujian dengan metode *fixed effect* dirangkum dalam Tabel 7. Hasil estimasi menunjukkan variabel-variabel sumber pembiayaan daerah berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah dengan koefisien determinasi (R^2) sebesar 99 persen.

Hasil estimasi menunjukkan bahwa *intercept* maupun keempat koefisien komponen sumber pembiayaan daerah (DAU, DAK, DBH dan PAD) adalah signifikan secara statistik mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dengan taraf nyata 5 persen ($I \pm 5\%$). Hubungan antara PAD dan dana perimbangan dengan pertumbuhan ekonomi daerah dapat digambarkan dalam persamaan berikut:

$$\begin{aligned}
 \ln PDRB_{it} &= \alpha_i + \beta_1 \ln DBH_{it} + \beta_2 \ln DAU_{it} + \beta_3 \ln DAK_{it} + \beta_4 \ln PAD_{it} + \epsilon_{it} \\
 &= \alpha_i^* + 0,029824 * \ln DBH_{it} + 0,168771 * \ln DAU_{it} + 0,004597 * \ln DAK_{it} \\
 &\quad + 0,049765 * \ln PAD_{it}
 \end{aligned}
 \tag{17}$$

Sekali lagi perlu dikemukakan bahwa model ini dimaksudkan sebagai landasan analisis statistika komparatif. Model tersebut menggambarkan bahwa untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah masih diperlukan dana perimbangan yang relatif cukup besar dibandingkan PAD. Hubungan tersebut menunjukkan masih tingginya ketergantungan

keuangan daerah terhadap transfer Pusat—terutama dalam bentuk DAU—untuk membiayai pembangunan ekonomi daerah.

Sebagai penutup, dapat dikemukakan bahwa dalam jangka pendek dana perimbangan efektif berperan sebagai stimulus peningkatan *tax effort* daerah yang pada akhirnya meningkatkan PAD dan pertumbuhan ekonomi daerah. Dalam jangka panjang, kemandirian fiskal daerah dapat terwujud dalam struktur yang lebih sehat yakni sumber-sumber pembiayaan daerah lebih didominasi dari PAD dibandingkan dari dana perimbangan (transfer) dari Pemerintah Pusat.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil analisis data dan pembahasan dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut. Pada umumnya kinerja keuangan daerah di Indonesia masih rendah, baik ditinjau dari sisi penerimaan maupun dari sisi pengeluarannya. Kabupaten/Kota belum secara optimal menggali potensi yang dimilikinya dalam meningkatkan sumber penerimaan daerah. Di sisi lain, alokasi belanja rutin masih mempunyai kontribusi yang lebih besar dibandingkan dengan belanja pembangunan. Sumber pembiayaan utama belanja daerah masih didominasi oleh dana perimbangan. Hal ini menunjukkan masih tingginya ketergantungan Daerah terhadap Pemerintah Pusat. Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa salah satu tujuan desentralisasi fiskal, yaitu untuk meningkatkan kemandirian Daerah dengan memperkuat PAD Kabupaten/Kota belum tercapai secara optimal. Transfer Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, dalam bentuk dana perimbangan yang terdiri dari DBH, DAU dan DAK, memberikan pengaruh positif terhadap peningkatan *tax effort* daerah. Pengaruh DAU lebih besar dibanding komponen dana perimbangan lainnya dalam memengaruhi peningkatan *tax effort* daerah. Dana perimbangan efektif berperan sebagai stimulus bagi Daerah dalam meningkatkan PAD terutama melalui peningkatan *tax effort* daerah. Kontribusi PAD yang kuat sebagai sumber utama pembiayaan di daerah dapat mengindikasikan keuangan daerah yang sehat.

PAD dan dana perimbangan sebagai sumber pembiayaan daerah memberikan pengaruh positif terhadap peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah. Dengan kata lain pertumbuhan ekonomi daerah masih memerlukan dana perimbangan terutama DBH dan DAU. Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah, Kabupaten/Kota di Indonesia masih memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap transfer Pusat.

Berdasarkan hasil analisis serta kesimpulan di atas, dapat dirumuskan beberapa rekomendasi kebijakan sebagai berikut. Pemerintah Daerah perlu mencari alternatif lain untuk dapat meningkatkan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan tetap melihat kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah sehingga tingkat ketergantungan kepada Pemerintah Pusat tidak semakin tinggi. Upaya peningkatan penerimaan PAD harus tetap memperhatikan dampaknya terhadap daya tarik investasi. Pemberian dana perimbangan berperan efektif sebagai stimulus bagi Daerah untuk meningkatkan penerimaan PAD melalui peningkatan *tax effort* daerahnya. Peningkatan PAD perlu disertai dengan pengawasan yang lebih ketat dalam hal pemanfaatannya. Kajian lebih lanjut perlu dilakukan untuk menelaah pengaruh cara pengalokasian dana transfer dari Pusat untuk pengeluaran pembangunan daerah yang dialokasikan ke berbagai sektor dalam APBD terhadap peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah sehingga dapat dilihat sektor-sektor unggulan mana saja yang perlu ditingkatkan alokasi dananya, untuk dapat meningkatkan

pertumbuhan ekonomi daerah secara optimal.

DAFTAR PUSTAKA

- Adi, P. H. (2007). "Kemampuan Keuangan Daerah dan Relevansinya dengan Pertumbuhan Ekonomi". Makalah dalam "The 1st National Accounting Conference". Jakarta.
- . (2008). "Relevansi Transfer Pemerintah Pusat dengan Upaya Pajak Daerah". Makalah dalam "The 2nd National Conference UKWMS. Surabaya.
- Adi, P. H. & Wulan, L. (2008). "Perilaku Asimetris Pemerintah Daerah terhadap Transfer Pemerintah Pusat". Makalah dalam "The 2nd National Conference UKWMS". Surabaya.
- Baltagi, H. (2007). *Econometric Analysis of Panel Data*. New York: John Wiley and Sons.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2004). *Dana Alokasi Umum*. Diakses online melalui <http://www.djpk.depkeu.go.id>.
- Dewan Perwakilan Rakyat RI. (2000). *Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*.
- Dewan Perwakilan Rakyat RI. (2004a). *Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*.
- Dewan Perwakilan Rakyat RI. (2004b). *Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.
- Halim, A. (2001). *Manajemen Keuangan Publik*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- . (2007). *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Yogyakarta: STIM YKPN.
- Landiyanto, A. (2005). *Kinerja Keuangan dan Strategi Pembangunan di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus Kota Surabaya*. *Cures Working Paper*, 5.
- Lewis, B. D. (2003). Tax and Charge by Regional Governments Under Fiscal Decentralization: Estimates and Explanations. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 39 (2), 177-192.
- Lutfi, A. (2002). *Pemanfaatan Kebijakan Desentralisasi Fiskal Berdasarkan UU No.34/2000 oleh Pemda untuk Menarik Pajak Daerah dan Retribusi Daerah: Studi Kasus di Kota Bogor*.
- Mardiasmo. (2002). "Otonomi Daerah sebagai Upaya Memperkokoh Basis Perekonomian Daerah". *Makalah*.
- Martin, B. & Pablo, S. (2004). Exerting Local Tax Effort or Lobbying for Central Transfer. *Journal of Economic Literature Codes*, D82-H77.
- Rajaraman, I. & Vasishtha, G. (2000). Impact of Grants on Tax Effort of Local Government. *Journal of Economic Literature Codes*, H71-H77.
- Seymour, R. & Turner, S. (2002). Regional Autonomy: Indonesia's Decentralization Experiment. *New Zealand Journal of Asian Studies*, 4.
- Stine, W. (1994). Is the Local Government Revenue Response to Federal Aid Symmetrical? Evidence from Pennsylvania County Government in an Era of Retrenchment. *National Tax Journal*, 47 (4), 799-816.
- Suparmoko, M. (2000). *Keuangan Negara dalam Teori dan praktik*. Yogyakarta: BPFE.