

DAMPAK PENINGKATAN BAGI HASIL PAJAK DAN BELANJA SEKTOR RIIL TERHADAP PENURUNAN KEMISKINAN PERTANIAN DI INDONESIA

Impacts of Tax Revenue Sharing and Government Expenditure Improvements in the Real Sector on Agricultural Poverty Reduction in Indonesia

Vera Lisna¹, Bonar M. Sinaga², Muhammad Firdaus², dan Slamet Sutomo¹

¹Badan Pusat Statistik, Jl. Dr. Sutomo 6-8 Jakarta 10710

²Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Sekolah Pascasarjana IPB, Bogor

Email: veralisna@bps.go.id

Naskah diterima : 10 Juli 2013

Naskah disetujui terbit : 4 Februari 2014

ABSTRACT

Fiscal decentralization policy in Indonesia, i.e. high composition of General Allocation Fund (DAU) on local financial structure and low tax revenue sharing successfully accelerates national economic growth but poverty reduction is slower and poor people proportion in the agricultural sector increases. Objective of this study is to analyze impacts of increased tax revenue sharing and local government expenditures in the real sector on regional economy and poverty that benefit agricultural poor people and reduce dependency on DAU. This study employs an econometric approach using a simultaneous equation system throughout 23 provinces during the period of 2005-2011 and a Two Stage Least Squares (2SLS) estimation method. An impact analysis is performed using policy simulations for the period of 2009-2011. Findings of this study are: (1) tax revenue sharing is significantly positive influenced by non-agricultural Gross Domestic Regional Product (GDRP) as a proxy of individual income taxes (VAT) as well as province area as a proxy of tax on land and building (PBB) and duty on the acquisition of land and building right (BPHTB), while DAU is significantly negative influenced by GDRP and significantly positive influenced by number of local civil servants; (2) changes in fiscal capacity is responded more by agricultural and infrastructure expenditures, while change in DAU is responded more by industrial and trade spending; (3) the poverty rate (headcount index) is negative significantly influenced by per capita expenditure and positive significantly influenced by the Gini Index of each sector; and (4) policy on increasing local financial income from tax revenue sharing allocated more for agricultural and industrial expenditures accelerates agricultural poverty reduction expected to reduce national poverty.

Key words: *tax revenue sharing, agricultural poverty, policy simulation*

ABSTRAK

Implementasi desentralisasi fiskal dimana komposisi Dana Alokasi Umum (DAU) pada total pendapatan daerah relatif tinggi, sementara komposisi bagi hasil pajak rendah telah mempercepat laju pertumbuhan ekonomi nasional, tetapi laju penurunan kemiskinan melambat bahkan proporsi penduduk miskin pertanian meningkat. Penelitian ini bertujuan menganalisis dampak peningkatan bagi hasil pajak dan belanja sektor riil terhadap perekonomian dan kemiskinan sektoral daerah yang memihak penduduk miskin pertanian serta mengurangi ketergantungan keuangan daerah pada DAU. Analisis menggunakan pendekatan ekonometrik dengan membangun model sistem persamaan simultan dengan metode estimasi Two Stage Least Squares (2SLS) untuk data di 23 provinsi tahun 2005-2011, sementara analisis dampak dengan simulasi kebijakan periode historis tahun 2009-2011. Beberapa temuan penting yaitu: (1) penerimaan bagi hasil pajak secara signifikan positif dipengaruhi PDRB nonpertanian sebagai proksi pajak-pajak penghasilan (PPH) dan luas wilayah sebagai proksi Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), sedangkan penerimaan DAU secara signifikan negatif dipengaruhi PDRB dan secara signifikan positif dipengaruhi jumlah PNS daerah; (2) perubahan kapasitas fiskal direspon lebih besar oleh belanja pertanian dan infrastruktur, sedangkan perubahan DAU direspon lebih besar oleh belanja perindustrian dan perdagangan; (3) tingkat kemiskinan sektoral (*headcount index*) secara signifikan negatif dipengaruhi pengeluaran per kapita dan secara signifikan positif dipengaruhi Indeks Gini masing-masing sektor; dan (4) kebijakan peningkatan bagi hasil pajak yang dialokasikan lebih besar untuk belanja pertanian dan perindustrian berdampak menurunkan tingkat kemiskinan penduduk pertanian lebih besar sehingga dapat mempercepat laju penurunan kemiskinan nasional.

Kata kunci: *bagi hasil pajak, kemiskinan pertanian, simulasi kebijakan*

PENDAHULUAN

Implementasi kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia selama lebih dari satu dasawarsa telah mempercepat laju pertumbuhan ekonomi dari 4,9 persen pada tahun 2000 menjadi 6,5 persen pada tahun 2011 (BPS, 2009 dan 2011). Namun, laju pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat tidak selalu diikuti percepatan laju penurunan kemiskinan. Selama masa desentralisasi fiskal tahap pertama tahun 2000-2004 pertumbuhan ekonomi hanya naik rata-rata 0,02 persen poin per tahun sementara persentase penduduk miskin (*headcount index*) nasional turun rata-rata 0,62 persen poin per tahun. Sementara itu, pertumbuhan ekonomi pada masa desentralisasi fiskal tahap kedua tahun 2005-2011 naik lebih cepat dengan rata-rata 0,20 persen poin per tahun tetapi *headcount index* turun lebih lambat dengan rata-rata 0,58 persen poin per tahun.

Dinamika kemiskinan juga menunjukkan mayoritas penduduk miskin berada di sektor pertanian yang merupakan sumber utama penghasilan rumah tangga pertanian. Berdasarkan data yang diolah dari Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2005-2011 diketahui proporsi penduduk miskin di sektor pertanian tahun 2005-2011 meningkat dari 55,4 persen menjadi 56,9 persen. Sementara, proporsi penduduk miskin di sektor industri pengolahan dan sektor perdagangan, hotel, dan restoran masing-masing turun dari 6,8 persen menjadi 6,1 persen dan dari 8,3 persen menjadi 7,0 persen. Hal ini mengindikasikan kebijakan fiskal pada masa desentralisasi fiskal tahap kedua lebih mengejar pertumbuhan ekonomi tetapi tidak mempercepat laju penurunan kemiskinan terutama penduduk miskin pertanian. Dengan perkataan lain, implementasi kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia yang mengutamakan peran Dana Alokasi Umum (DAU) lebih memihak sektor-sektor nonpertanian.

Kebijakan desentralisasi fiskal memberi kewenangan pengelolaan keuangan yang luas kepada pemerintah daerah melalui tugas-tugas pengeluaran (*expenditure assignments*). Namun, kewenangan penerimaan keuangan melalui tugas-tugas penerimaan (*revenue assignments*) belum

maksimal sehingga meskipun kapasitas fiskal meningkat tetapi belum mampu mengatasi tingginya belanja daerah. Akibatnya, transfer fiskal dari pemerintah pusat terus meningkat terutama DAU yang merupakan transfer tidak bersyarat (*unconditional transfer*). Menurut Bird (2011), jika pemerintah daerah menjadi lebih boros (*bigger spenders*) akibat konsekuensi desentralisasi fiskal, maka untuk kepentingan responsibilitas fiskal dan akuntabilitas fiskal seharusnya kemampuan mengumpulkan pajak daerah juga lebih besar (*bigger taxers*). Namun, hal ini tidak terjadi di Indonesia, karena kemudahan memperoleh DAU menyebabkan pemerintah daerah kurang mengeksplorasi sumber-sumber penerimaan baru terutama pajak, sehingga diduga menjadi penyebab munculnya fenomena *flypaper effect*. Fenomena tersebut menunjukkan perilaku pemerintah daerah yang berlebihan dalam merespon dana transfer khususnya untuk belanja daerah yang bukan merupakan strategi pertumbuhan *pro-poor* (*pro-poor growth*). Dengan perkataan lain, pertumbuhan pada masa desentralisasi fiskal tidak memberi manfaat lebih besar bagi penduduk miskin. Di sisi lain, ketergantungan keuangan daerah pada DAU yang tinggi menyebabkan defisit fiskal nasional meningkat dengan rasio defisit terhadap PDB tahun 2005-2011 naik dari 0,5 persen menjadi 1,1 persen (Nota Keuangan dan APBN Tahun 2010 dan 2013). Defisit fiskal akan membebani keuangan negara sehingga harus diatasi dengan utang negara yang semakin besar. Berdasarkan data agregat provinsi dan kabupaten/kota di setiap provinsi yang diolah dari laporan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) provinsi dan kabupaten/kota diketahui bahwa komposisi DAU pada total pendapatan daerah sangat tinggi dengan rata-rata 52,7 persen per tahun. Sebaliknya, komposisi bagi hasil pajak rata-rata hanya 9,1 persen per tahun bahkan turun dari 11,1 persen per tahun menjadi 6,8 persen per tahun. Pada sisi pengeluaran, kenaikan belanja daerah untuk urusan pertanian dan perindustrian yang merupakan belanja sektor riil sangat rendah masing-masing 11,2 persen per tahun dan 22,7 persen per tahun. Demikian juga, kenaikan belanja infrastruktur hanya 6,4 persen per tahun, sedangkan kenaikan belanja perdagangan mencapai rata-rata 180 persen per tahun. Tingginya ketergantungan keuangan daerah pada DAU dan fenomena *flypaper effect* akibat keleluasan pengelolaan

anggaran belanja daerah diikuti laju penurunan kemiskinan yang melambat. Kenyataan ini membawa kepada suatu pemikiran yaitu pemerintah daerah perlu meningkatkan kemampuan keuangannya dari sumber daya lokal, salah satunya adalah bagi hasil pajak untuk mempercepat pengentasan kemiskinan.

Studi-studi empiris terdahulu antara lain Sinaga dan Siregar (2003), Yudhoyono (2004), Pardede (2004), Panjaitan (2006), dan Nanga (2006) umumnya mengkaji dampak kebijakan desentralisasi fiskal dalam konteks transfer DAU dan desentralisasi pengeluaran. Sedangkan studi-studi empiris yang mengkaji dampak bagi hasil pajak terhadap kemiskinan yang didekomposisi secara sektoral belum ada. Sementara, studi-studi kemiskinan yang didisagregasi menurut sektor ekonomi umumnya menganalisis hubungan perekonomian dan kemiskinan sektoral tetapi tidak terkait peran kebijakan fiskal daerah. Beberapa diantaranya adalah Suryahadi *et al.* (2009 dan 2012), Ravallion dan Datt (2002), dan Eastwood dan Lipton (2001).

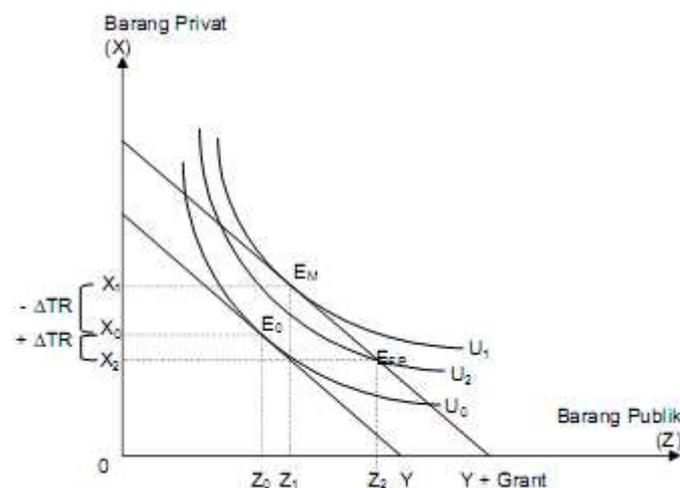
Penelitian ini dianggap perlu dilakukan untuk mengatasi empat permasalahan utama terkait kondisi fiskal dan kemiskinan daerah di Indonesia, yaitu tingginya ketergantungan keuangan daerah pada DAU, rendahnya peran bagi hasil pajak pada keuangan daerah, rendahnya pertumbuhan belanja daerah untuk sektor riil, dan melambatnya laju penurunan kemiskinan terutama penduduk miskin pertanian. Oleh karena itu, penelitian ini

dilakukan dengan tujuan: (1) menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi penerimaan dan pengeluaran fiskal daerah, (2) menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi tingkat kemiskinan sektoral daerah, dan (3) menganalisis dampak bagi hasil pajak dan belanja sektor riil terhadap tingkat kemiskinan pertanian daerah.

KERANGKA PEMIKIRAN

Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah transfer keuangan bersifat hibah (*block grant*) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bertujuan mengatasi *horizontal imbalance* antarpemerintah daerah akibat pengalihan kewenangan pengelolaan anggaran keuangan daerah dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah melalui tugas-tugas pengeluaran (*expenditure assignments*). Kontribusinya yang sangat besar pada total pendapatan daerah mengindikasikan DAU adalah instrumen utama dalam implementasi kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia. DAU merupakan jenis transfer fiskal tidak bersyarat (*unconditional transfer*) dimana kewenangan alokasinya diserahkan penuh kepada pemerintah daerah sesuai prioritas dan kebutuhan daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.



Sumber: Kuncoro (2004)

Gambar 1. Dampak Transfer Tidak Bersyarat (*Unconditional Transfer*)

Gambar 1 menunjukkan peningkatan *unconditional transfer* sebesar “Grant” akan meningkatkan anggaran pemerintah daerah dari titik “Y” ke titik “Y+Grant” sehingga garis anggaran bergeser ke atas. Bergesernya garis anggaran meningkatkan keseimbangan konsumen dari E_0 pada kurva indifferens U_0 menjadi E_M pada kurva indifferens U_1 . Pada titik keseimbangan baru, konsumsi barang publik meningkat dari Z_0 ke Z_1 dan konsumsi barang privat meningkat dari X_0 ke X_1 . Sifat *unconditional transfer* menyebabkan tekanan fiskal pada basis pajak lokal berkurang sehingga penerimaan pajak daerah turun sebesar ΔTR . Artinya, transfer fiskal mengurangi beban pajak masyarakat sehingga pemerintah daerah tidak perlu menaikkan pajak untuk membiayai penyediaan barang publik. Dengan perkataan lain, tidak ada perbedaan meningkatnya belanja publik sebagai dampak kenaikan transfer atau peningkatan pajak daerah yang berarti transfer merupakan substitusi pajak daerah.

Namun, banyak ahli ekonomi mengamati munculnya anomali *unconditional transfer* tersebut (Gramlich, 1977). Keseimbangan masyarakat setelah menerima transfer bukan di titik E_M melainkan di titik E_{FP} dimana konsumsi barang publik naik dari Z_0 ke Z_2 dan konsumsi barang privat turun dari X_0 ke X_2 . Artinya, belanja publik meningkat lebih besar dari titik keseimbangan awal sedangkan belanja privat lebih kecil. Konsumsi barang privat yang lebih rendah disebabkan kenaikan pajak daerah sebesar ΔTR . Hal ini menunjukkan transfer tidak bersyarat meningkatkan belanja publik tetapi tidak menjadi substitusi pajak daerah. Dalam berbagai literatur, kondisi ini dikenal dengan istilah *flypaper effect*. Implikasi fenomena *flypaper effect* adalah meningkatnya pengeluaran pemerintah daerah lebih besar daripada penerimaan transfer itu sendiri (Turnbull, 1998). Fenomena *flypaper effect* dapat terjadi karena pemerintah daerah lebih responsif terhadap perubahan transfer tidak bersyarat daripada perubahan pendapatan lokal (Oates, 1999). Dalam struktur APBD hal ini dapat diindikasikan oleh besarnya alokasi DAU untuk belanja-belanja daerah tertentu, sedangkan alokasi anggaran keuangan daerah dari sumber daya lokal (kapasitas fiskal) dimana salah satunya bersumber dari bagi hasil pajak rendah. Di sisi lain, *flypaper effect*

dapat menyebabkan pemerintah daerah memanipulasi pengeluarannya setinggi mungkin tanpa mengupayakan peningkatan pendapatan lokal sehingga ketergantungan pada DAU semakin tinggi.

Bagi Hasil Pajak

Bagi hasil pajak adalah komponen pendapatan daerah yang diperoleh dari dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) melalui mekanisme transfer. Berbeda dengan alokasi DAU yang besarnya ditentukan oleh kebutuhan fiskal daerah, alokasi bagi hasil pajak ditentukan oleh pajak-pajak penghasilan dan pajak-pajak properti yang mencerminkan potensi sumber daya lokal daerah terutama sumber daya manusia. Pajak-pajak penghasilan (PPh) yang dibagihasilkan adalah PPh Pasal 25 dan 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (WPOPDN) serta PPh Pasal 21, sedangkan pajak-pajak properti yang dibagihasilkan adalah Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Sesuai UU No. 33 tahun 2004, pemerintah daerah hanya menerima 20 persen dari total PPh tersebut dengan imbalan 8 persen untuk provinsi yang bersangkutan dan 12 persen untuk kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan, sedangkan 80 persen untuk pemerintah pusat yang menjadi salah satu sumber pendapatan negara yang akan dialokasikan untuk DAU. Meskipun penerimaan negara dari PBB dan BPHTB dikembalikan seluruhnya ke daerah tetapi komposisinya pada total penerimaan perpajakan dalam negeri sangat rendah sehingga tidak berimplikasi besar pada struktur penerimaan keuangan daerah. Bahkan, sejak tahun 2011 pengelolaan BPHTB seluruhnya telah dialihkan ke daerah. Hal ini menunjukkan kemampuan keuangan daerah dari sumber daya lokal dapat ditingkatkan dari bagi hasil pajak, salah satunya dengan menambah porsi bagi hasil pajak untuk daerah sehingga memotivasi daerah untuk meningkatkan potensi sumber daya lokalnya khususnya sumber daya manusia dibandingkan memperbesar kebutuhan daerah untuk meningkatkan penerimaan DAU yang justru tidak berdampak besar menurunkan tingkat kemiskinan terutama pertanian.

Dampak Kebijakan Fiskal terhadap Kemiskinan

Kemiskinan merupakan permasalahan mendasar yang masih menjadi pusat perhatian di negara-negara manapun termasuk Indonesia. Pada dasarnya, kemiskinan disebabkan faktor-faktor internal (dari dalam masyarakat) dan faktor-faktor eksternal (dari luar masyarakat) (Susilowati, 2010). Faktor-faktor internal terkait kualitas penduduk yang dicerminkan oleh tingkat pendidikan, kesehatan, sikap, dan perilaku, sedangkan, faktor-faktor eksternal antara lain sarana dan prasarana transportasi sebagai aksesibilitas kepada sumber daya ekonomi dan modal serta kualitas sumber daya alam, teknologi, dan sistem kelembagaan. Namun, data empiris menunjukkan perekonomian provinsi-provinsi miskin cenderung didominasi sektor pertanian. Hal ini memperkuat dugaan bahwa faktor ekonomi menjadi penyebab utama kemiskinan karena rendahnya pendapatan penduduk yang bekerja di sektor pertanian. Sementara itu, mayoritas provinsi miskin memiliki kapasitas fiskal rendah. Hal ini mengindikasikan sistem kelembagaan yang kurang baik sebagaimana dikemukakan oleh Susilowati (2010) juga menjadi penyebab kemiskinan di Indonesia. Dengan perkataan lain, pemerintah daerah dengan struktur keuangan daerah lebih bergantung pada DAU memiliki sistem kelembagaan lebih buruk dan tidak mampu mengatasi permasalahan kemiskinan dibandingkan pemerintah daerah yang lebih mengandalkan kapasitas fiskal dari sumberdaya lokal.

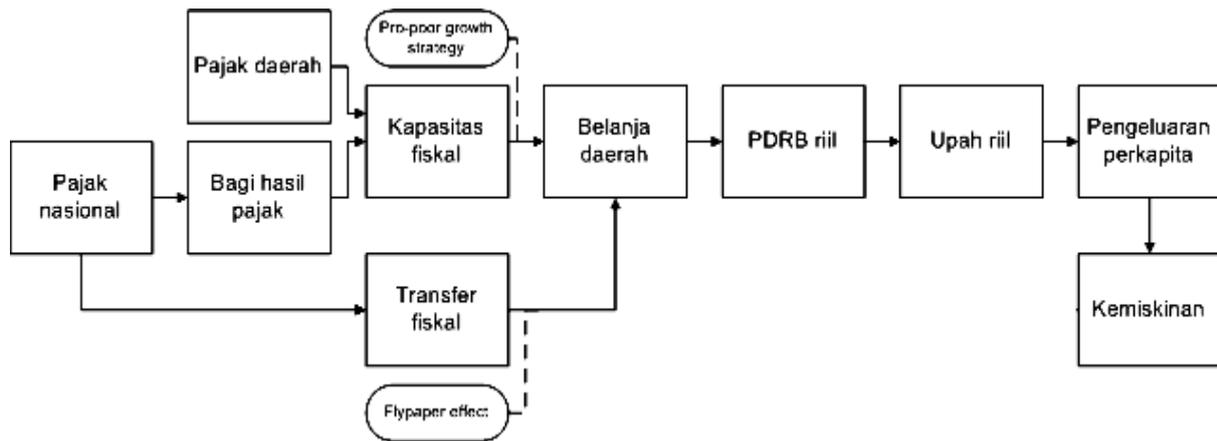
Menurut De Janvry dan Sadoulet (2010), pemerintah dapat menanggulangi permasalahan kemiskinan melalui dua cara yaitu transfer pendapatan (*cash transfer*) dan strategi pertumbuhan *pro-poor*. Transfer pendapatan langsung kepada penduduk miskin dapat mengatasi permasalahan kemiskinan dengan cepat tetapi membutuhkan biaya besar dan program redistribusi yang tepat sasaran. Intervensi kebijakan fiskal melalui strategi *pro-poor growth* bertujuan meningkatkan pendapatan penduduk miskin sebagai dampak meningkatnya kesempatan kerja dan upah tenaga kerja. Salah satunya adalah memberi bantuan kredit pertanian dan kredit mikro.

Menurut Balisacan *et al.* (2003) dan OECD (2006 dan 2009), pengentasan kemiskinan melalui strategi *pro-poor growth*

dilakukan dengan memprioritaskan pembangunan pertanian, infrastruktur, akses teknologi, dan modal manusia. ADB (1999) menekankan pertumbuhan dapat bersifat *pro-poor* jika mampu menyerap tenaga kerja yang disertai kebijakan-kebijakan dan program-program yang dapat mengurangi ketimpangan pendapatan dan memfasilitasi penduduk miskin untuk mendapatkan penghasilan dan pekerjaan. Menurut Abbott (2007), suatu kebijakan adalah *pro-poor* jika bersifat padat karya, memiliki sasaran di sektor-sektor dimana penduduk miskin bekerja, menciptakan pendapatan dan pekerjaan bagi penduduk miskin, dan mengurangi ketimpangan pendapatan. Data empiris menunjukkan jumlah penduduk miskin mayoritas berada di rumah tangga pertanian di perdesaan. Oleh karena itu, strategi *pro-poor growth* akan berhasil jika difokuskan pada sektor pertanian dan wilayah perdesaan. Selain sektor pertanian, isu-isu saat ini mulai berkembang pada sektor nonpertanian yang terkait sektor pertanian. Kegiatan nonpertanian di perdesaan memainkan peranan sangat penting dalam pembangunan jangka menengah, memungkinkan pertumbuhan tenaga kerja, dan mentransfer barang/jasa/informasi ke wilayah perdesaan sehingga dapat berdampak meningkatkan produksi pertanian. Oleh karena itu, diperlukan pembangunan infrastruktur perdesaan seperti jalan dan listrik, perbaikan pendidikan perdesaan, dan peningkatan layanan institusi kredit bagi peminjam skala kecil.

Hipotesis Penelitian

Gambar 2 menunjukkan dampak peningkatan kapasitas fiskal terhadap penurunan tingkat kemiskinan. Penerimaan pajak nasional dari PPh, PBB, dan BPHTB meningkatkan penerimaan daerah dari transfer bagi hasil pajak sehingga kapasitas fiskal meningkat. Selain itu, implementasi desentralisasi fiskal melalui pengalihan tugas-tugas penerimaan dapat meningkatkan kapasitas fiskal daerah dari sumber-sumber pajak daerah. Di sisi lain, kenaikan penerimaan pajak nasional akan meningkatkan penerimaan daerah dari transfer fiskal DAU. Namun studi-studi empiris terdahulu menunjukkan fenomena *flypaper effect* pada DAU dimana belanja daerah lebih responsif terhadap kenaikan DAU dari pada kenaikan pendapatan lokal atau dalam hal ini kapasitas



Gambar 2. Kerangka Pemikiran

fiskal. Sementara itu, pertumbuhan ekonomi Indonesia yang terindikasi tidak *pro-poor* dengan laju pertumbuhan semakin cepat tetapi laju penurunan kemiskinan melambat menjadi alasan bahwa implementasi kebijakan desentralisasi fiskal yang mengutamakan instrumen DAU tidak mengacu pada strategi *pro-poor growth*. Hal ini menjadi dasar pemikiran penelitian ini yaitu strategi pertumbuhan *pro-poor* lebih mengandalkan penerimaan daerah dari sumber daya lokal yaitu kapasitas fiskal. Dengan asumsi kapasitas fiskal dialokasikan untuk belanja daerah yang sesuai strategi pertumbuhan *pro-poor*, maka meningkatnya belanja daerah akan meningkatkan Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) riil sehingga meningkatkan upah riil tenaga kerja. Indikator upah riil dipilih karena dianggap lebih mampu menggambarkan daya beli tenaga kerja sehingga indikator tersebut menjadi proksi tingkat pendapatan penduduk. Upah riil yang lebih besar akan meningkatkan pengeluaran per kapita sehingga tingkat kemiskinan berkurang. Dengan mekanisme tersebut pertumbuhan PDRB pertanian yang lebih cepat melalui strategi pertumbuhan *pro-poor* untuk membiayai pembangunan pertanian akan mempercepat laju penurunan tingkat kemiskinan penduduk pertanian sehingga percepatan pengentasan kemiskinan akan terwujud.

Berdasarkan kerangka pemikiran maka hipotesis umum penelitian ini adalah:

1. Ada fenomena *flypaper effect* pada alokasi DAU untuk belanja-belanja daerah yang

bukan merupakan strategi *pro-poor growth*, sebaliknya belanja-belanja daerah untuk strategi *pro-poor growth* lebih mengandalkan kapasitas fiskal.

2. Kebijakan peningkatan kapasitas fiskal dari bagi hasil pajak yang dialokasikan untuk belanja-belanja sektor riil yaitu pertanian dan perindustrian berdampak mempercepat penurunan tingkat kemiskinan terutama di sektor pertanian.

METODE PENELITIAN

Data dan Sumber Data

Penelitian menggunakan data panel 23 provinsi tahun 2005-2011. Ada 10 provinsi yang tidak dicakup yaitu DKI Jakarta, Maluku, Maluku Utara, Papua, Papua Barat, Gorontalo, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Bengkulu, dan Kepulauan Bangka Belitung dengan alasan ada perbedaan karakteristik fiskal dan perekonomian dengan provinsi-provinsi lainnya serta sebagian besar data tahun 2005 tidak tersedia terutama di provinsi-provinsi baru.

Data yang digunakan merupakan data sekunder dari Kementerian Keuangan (Kemenkeu R.I.) dan Badan Pusat Statistik (BPS) meliputi fiskal, kinerja perekonomian, dan kemiskinan sektoral. Data fiskal merupakan data agregat provinsi dan seluruh kabupaten/kota di setiap provinsi yang terdiri dari pendapatan dan pengeluaran (belanja) daerah. Konsep dan penghitungan pendapatan

daerah mengacu pada UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, sedangkan konsep belanja daerah mengacu pada UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dimana belanja daerah dipisahkan menjadi belanja tidak langsung dan belanja langsung yang dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis. Agar sesuai tujuan penelitian, klasifikasi belanja dalam struktur APBD yang digunakan adalah fungsi ekonomi yaitu belanja pertanian, belanja perindustrian, belanja perdagangan, belanja pekerjaan umum, dan belanja lainnya. Dalam penelitian ini, belanja pekerjaan umum dianggap mewakili belanja infrastruktur.

Data perekonomian terdiri dari PDRB sektoral, jumlah tenaga kerja sektoral, rata-rata upah per bulan sektoral, dan panjang jalan aspal. Klasifikasi PDRB sektoral terdiri dari sektor pertanian, sektor industri pengolahan, sektor perdagangan, hotel, dan restoran, dan sektor lainnya. Pada penelitian ini sektor industri pengolahan dan sektor perdagangan, hotel, dan restoran disingkat menjadi sektor industri dan sektor perdagangan. Jumlah dan upah tenaga kerja dirinci menurut sektor pertanian, sektor industri, dan sektor perdagangan bersumber dari hasil Survei Angkatan Kerja Nasional (SAKERNAS) yang dilakukan BPS dengan pendekatan rumah tangga.

Data kemiskinan terdiri dari rata-rata pengeluaran per kapita dan persentase penduduk miskin (*headcount index*). Pengeluaran per kapita adalah rata-rata pengeluaran penduduk untuk konsumsi makanan dan nonmakanan per bulan yang diestimasi dari hasil SUSENAS yang dilakukan BPS setiap tahun dengan pendekatan rumah tangga. Data pengeluaran per kapita pada penelitian ini diklasifikasikan menurut lapangan usaha pekerjaan utama (Merujuk jam kerja terbanyak yang dilakukan kepala rumah tangga satu minggu sebelum survei) kepala rumah tangga sesuai tiga sektor utama penelitian yaitu sektor pertanian, sektor industri, dan sektor perdagangan. Data pengeluaran per kapita sektoral tidak diolah dan dipublikasikan oleh BPS, sehingga untuk keperluan penelitian ini data diolah dari *raw data* SUSENAS tahun 2005-2011. Penghitungan pengeluaran per kapita diawali dengan mengklasifikasi rumah tangga sampel

sesuai pekerjaan utama kepala rumah tangga yaitu pertanian, industri, dan perdagangan. Pengeluaran per kapita dihitung sebagai rata-rata pengeluaran anggota rumah tangga pada rumah tangga sampel di ketiga sektor.

Data pengeluaran per kapita sektoral selanjutnya digunakan sebagai data dasar dalam penghitungan persentase penduduk miskin (*headcount index*) di ketiga sektor. Penghitungan *headcount index* sektoral diawali dengan identifikasi penduduk miskin yaitu penduduk dengan pengeluaran per kapita kurang dari atau sama dengan garis kemiskinan (GK) kota atau desa di provinsi yang bersangkutan. Jumlah penduduk miskin di setiap sektor diestimasi dari jumlah hasil kali penduduk miskin di setiap rumah tangga sampel dengan masing-masing faktor pengalinya (*inflation factor*) yang telah dihitung oleh BPS. *Headcount index* dihitung sebagai persentase jumlah penduduk miskin hasil estimasi terhadap jumlah penduduk di masing-masing sektor.

Variabel-variabel dalam satuan nilai (rupiah) merupakan data nominal. Oleh karena itu, agar terbanding antarwaktu data tersebut terlebih dahulu dikonversi ke bentuk riil menggunakan Indeks Harga Konsumen (IHK) Provinsi. Pada penelitian ini, IHK provinsi dihitung sebagai rata-rata IHK beberapa kota di setiap provinsi dengan tahun dasar 2007.

Spesifikasi Model

Penelitian ini menggunakan pendekatan ekonometrik dengan membangun sistem persamaan simultan. Model yang dibangun pada penelitian ini mencakup tiga aspek yaitu kebijakan fiskal daerah, kinerja perekonomian sektoral daerah, dan kemiskinan sektoral daerah. Model dibangun berdasarkan tujuan penelitian, kerangka teori, dan studi-studi terdahulu. Menurut Koutsoyiannis (1977), sistem persamaan simultan adalah sistem yang menjelaskan ketergantungan bersama antarvariabel (*a system describing the joint dependence of variables*). Setiap persamaan struktural dalam model diestimasi dengan metode *pooled regression* dengan asumsi *common effect* dimana *intercept* dan *slope* di setiap provinsi adalah sama. Model ekonometrik tersebut terdiri dari 23 persamaan struktural dan 9 persamaan identitas untuk masing-masing provinsi-i tahun-t.

I. Blok Fiskal Daerah

$$PAJAK_{it} = a_0 + a_1 YNONT_{it} + a_2 MOTOR_{it} + a_3 PMADN_{it} + \varepsilon_{1it} \quad (1)$$

$$BHPJK_{it} = b_0 + b_1 YNONT_{it} + b_2 LWLYH_{it} + \varepsilon_{2it} \quad (2)$$

$$KAPFI_{it} = PAJAK_{it} + BHPJK_{it} + BHSDA_{it} \quad (3)$$

$$TRDAU_{it} = c_0 + c_1 YTOTL_{it} + c_2 POPUL_{it} + c_3 LWLYH_{it} + c_4 SIPIL_{it} + \varepsilon_{3it} \quad (4)$$

$$BLNJT_{it} = d_0 + d_1 KAPFI_{it} + d_2 TRDAU_{it} + d_3 TRDAK_{it} + \varepsilon_{4it} \quad (5)$$

$$BLNJI_{it} = e_0 + e_1 KAPFI_{it} + e_2 TRDAU_{it} + \varepsilon_{5it} \quad (6)$$

$$BLNJD_{it} = f_0 + f_1 KAPFI_{it} + f_2 TRDAU_{it} + \varepsilon_{6it} \quad (7)$$

$$BLNJF_{it} = g_0 + g_1 KAPFI_{it} + g_2 TRDAU_{it} + \varepsilon_{7it} \quad (8)$$

Parameter estimasi yang diharapkan:

$$a_1, a_2, a_3, b_1, b_2, c_2, c_3, c_4, d_1, d_2, d_3, e_1, e_2, f_1, f_2, g_1, g_2 > 0; c_2 < 0.$$

II. Blok Perekonomian Sektoral Daerah

$$ASPAL_{it} = h_0 + h_1 GINFR_{it} + h_2 PMADN_{it} + h_3 MOTOR_{it} + \varepsilon_{8it} \quad (9)$$

$$TKRJT_{it} = i_0 + i_1 YTANI_{it} + i_2 UPAHT_{it} + i_3 ASPAL_{it} + \varepsilon_{9it} \quad (10)$$

$$TKRJI_{it} = j_0 + j_1 YINDS_{it} + j_2 UPAHI_{it} + j_3 ASPAL_{it} + \varepsilon_{10it} \quad (11)$$

$$TKRJD_{it} = k_0 + k_1 YDGNNG_{it} + k_2 UPAHD_{it} + k_3 ASPAL_{it} + \varepsilon_{11it} \quad (12)$$

$$YPGKT_{it} = l_0 + l_1 BLNJT_{it} + l_2 TKRJT_{it} + l_3 YINDT_{it} + \varepsilon_{12it} \quad (13)$$

$$YTANI_{it} = YPGKT_{it} + YHUTN_{it} + YIKAN_{it} \quad (14)$$

$$YTNKP_{it} = YTANI_{it} / POPUL_{it} \quad (15)$$

$$YMAMI_{it} = m_0 + m_1 BLNJI_{it} + m_2 TKRJI_{it} + \varepsilon_{13it} \quad (16)$$

$$YINTN_{it} = YMAMI_{it} + YKAYU_{it} + YITLN_{it} \quad (17)$$

$$YINDU_{it} = YINTN_{it} + YINLN_{it} \quad (18)$$

$$YINKP_{it} = YINDU_{it} / POPUL_{it} \quad (19)$$

$$YDGNNG_{it} = n_0 + n_1 BLNJD_{it} + n_2 TKRJD_{it} + \varepsilon_{14it} \quad (20)$$

$$YDGKP_{it} = YDGNNG_{it} / POPUL_{it} \quad (21)$$

$$YNONT_{it} = YINDU_{it} + YDGNNG_{it} + YTMBG_{it} + YLAIN_{it} \quad (22)$$

$$YTOTL_{it} = YTANI_{it} + YNONT_{it} \quad (23)$$

$$UPAHT_{it} = o_0 + o_1 YTNKP_{it} + o_2 MYSTN_{it} + \varepsilon_{15it} \quad (24)$$

$$UPAHI_{it} = p_0 + p_1 YINKP_{it} + p_2 MYSIN_{it} + \varepsilon_{16it} \quad (25)$$

$$UPAHD_{it} = q_0 + q_1 YDGKP_{it} + q_2 MYSDG_{it} + \varepsilon_{17it} \quad (26)$$

Parameter estimasi yang diharapkan:

$$h_1, h_2, h_3, i_1, i_3, j_1, j_3, k_1, k_3, l_1, l_2, l_3, m_1, m_2, n_1, n_2, o_1, o_2, p_1, p_2, q_1, q_2 > 0;$$

$$i_2, j_2, k_2 < 0$$

III. Blok Kemiskinan Sektoral Daerah

$$EXPTN_{it} = r_0 + r_1 UPAHT_{it} + r_2 UPAHD_{it} + r_3 INFLS_{it} + \varepsilon_{18it} \quad (27)$$

$$EXPIN_{it} = s_0 + s_1 UPAHI_{it} + s_2 INFLS_{it} + \varepsilon_{19it} \quad (28)$$

$$EXPDG_{it} = t_0 + t_1 UPAHD_{it} + t_2 INFLS_{it} + \varepsilon_{20it} \quad (29)$$

$$HCITN_{it} = u_0 + u_1 EXPTN_{it} + u_2 GINIT_{it} + \varepsilon_{21it} \quad (30)$$

$$HCIIN_{it} = v_0 + v_1 EXPIN_{it} + v_2 GINI_{it} + \varepsilon_{22it} \quad (31)$$

$$HCIDG_{it} = w_0 + w_1 EXPDG_{it} + w_2 GINID_{it} + \varepsilon_{23it} \quad (32)$$

Parameter estimasi yang diharapkan:

$$r_1, r_2, s_1, t_1, u_2, v_2, w_2 > 0; r_3, s_2, t_2, u_1, v_1 < 0$$

Keterangan variabel endogen:

ASPAL_{it} : Panjang jalan aspal (km)

BHPJK_{it} : Bagi hasil pajak (juta Rp)

BLNJD_{it} : Belanja perdagangan (juta Rp)

BLNJF_{it} : Belanja infrastruktur (juta Rp)

BLNJI_{it} : Belanja perindustrian (juta Rp)

BLNJT_{it} : Belanja pertanian (juta Rp)

EXPDG_{it} : Pengeluaran per kapita per bulan kelompok perdagangan (ribu Rp)

EXPIN _{it}	: Pengeluaran per kapita per bulan kelompok industri (ribu Rp)	YNONT _{it}	: PDRB sektor-sektor nonpertanian (juta Rp)
EXPTN _{it}	: Pengeluaran per kapita per bulan kelompok pertanian (ribu Rp)	YPGKT _{it}	: PDRB pangan, horti, perkebunan, peternakan (juta Rp)
KAPFI _{it}	: Kapasitas fiskal (juta Rp)	YTANI _{it}	: PDRB pertanian (juta Rp)
PAJAK _{it}	: Pendapatan pajak daerah (juta Rp)	YTNKP _{it}	: PDRB pertanian per kapita (ribu Rp)
HCIDG _{it}	: <i>Headcount Index</i> kelompok perdagangan (%)	YTOTL _{it}	: PDRB total (juta Rp)
HCIIN _{it}	: <i>Headcount Index</i> kelompok industri (%)		
HCITN _{it}	: <i>Headcount Index</i> kelompok pertanian (%)	Keterangan variabel eksogen:	
TKRJD _{it}	: Jumlah tenaga kerja perdagangan (ribu orang)	BHSDA _{it}	: Bagi hasil sumber daya alam (juta Rp)
TKRJI _{it}	: Jumlah tenaga kerja industri pengolahan (ribu orang)	GINID _{it}	: Indeks Gini penduduk kelompok perdagangan
TKRJT _{it}	: Jumlah tenaga kerja industri pengolahan (ribu orang)	GINII _{it}	: Indeks Gini penduduk kelompok industri
TRDAU _{it}	: Penerimaan daerah dari transfer Dana Alokasi Umum (juta Rp)	GINIT _{it}	: Indeks Gini penduduk kelompok pertanian
UPAHD _{it}	: Upah tenaga kerja perdagangan per bulan (ribu Rp)	INFLS _{it}	: Laju inflasi provinsi (%)
UPAHI _{it}	: Upah tenaga kerja industri pengolahan per bulan (ribu Rp)	LWLYH _{it}	: Luas wilayah (km ²)
UPAHT _{it}	: Upah tenaga kerja pertanian per bulan (ribu Rp)	MOTOR _{it}	: Jumlah kendaraan bermotor (ribu unit)
YDGKP _{it}	: PDRB perdagangan per kapita (ribu Rp)	MYSDG _{it}	: Rata-rata lama sekolah penduduk kelompok perdagangan (tahun)
YDNGG _{it}	: PDRB perdagangan (juta Rp)	MYSIN _{it}	: Rata-rata lama sekolah penduduk kelompok industri (tahun)
YINDU _{it}	: PDRB industri (juta Rp)	MYSTN _{it}	: Rata-rata lama sekolah penduduk kelompok pertanian (tahun)
YINKP _{it}	: PDRB industri per kapita (ribu Rp)	PMADN _{it}	: Total penanaman modal asing dan dalam negeri (juta Rp)
YINTN _{it}	: PDRB industri berbasis pertanian (juta Rp)	POPUL _{it}	: Jumlah penduduk (ribu orang)
YMAMI _{it}	: PDRB industri makanan, minuman, dan tembakau (juta Rp)	SIPIL _{it}	: Jumlah pegawai negeri sipil (orang)
		TRDAK _{it}	: Penerimaan daerah dari transfer Dana Alokasi Khusus (juta Rp)
		YHUTN _{it}	: PDRB kehutanan (juta Rp)
		YIKAN _{it}	: PDRB perikanan (juta Rp)

- $YINLN_{it}$: PDRB industri lainnya (juta Rp)
 $YITLN_{it}$: PDRB industri berbasis pertanian lainnya (juta Rp)
 $YKAYU_{it}$: PDRB industri barang kayu dan hasil hutan lain (juta Rp)
 $YLAIN_{it}$: PDRB lainnya (juta Rp)
 $YTMBG_{it}$: PDRB pertambangan dan penggalan (juta Rp)

Prosedur Estimasi dan Simulasi

Analisis dilakukan dalam empat tahap yaitu identifikasi, estimasi, validasi, dan simulasi model. Identifikasi merupakan suatu permasalahan formulasi bukan estimasi atau penilaian model namun sangat terkait dengan estimasi (Koutsoyiannis, 1977). Jika suatu persamaan tidak teridentifikasi maka estimasi seluruh parameter tidak mungkin dilakukan dengan teknik ekonometrik apapun. Selain itu, jika suatu persamaan teridentifikasi maka koefisien parameternya dapat diestimasi secara statistik. Oleh karena itu, untuk menentukan metode estimasi yang tepat maka perlu diketahui kondisi *order condition* dalam identifikasi model dengan kriteria jumlah variabel endogen dan eksogen yang dikeluarkan dari persamaan tersebut harus sama atau lebih besar dari jumlah variabel endogen dalam model dikurangi satu, atau:

$$(K - M) \geq (G - 1) \quad (33)$$

dimana:

G: jumlah persamaan (= jumlah variabel endogen) dalam model

K: jumlah variabel dalam model (endogen dan *predetermined*)

M: jumlah variabel endogen dan eksogen dalam suatu persamaan struktural

Jika

$(K-M) > (G-1)$ maka persamaan teridentifikasi berlebih (*over identified*)

$(K-M) = (G-1)$ maka persamaan teridentifikasi tepat (*exactly identified*)

$(K-M) < (G-1)$ maka persamaan tidak teridentifikasi (*unidentified*)

Hasil identifikasi model dengan $K = 53$, $M = 3 - 5$, dan $G = 32$ diperoleh $(K-M) > (G-1)$ atau model teridentifikasi berlebih (*over identified*). Jika model teridentifikasi berlebih dapat digunakan beberapa metode estimasi seperti *two-stage least squares* (2SLS) dan *maximum likelihood* (Koutsoyiannis, 1997). Model pada penelitian ini diestimasi dengan metode 2SLS karena metode tersebut menghasilkan estimasi yang konsisten dan efisien serta konsep dan komputasinya lebih sederhana. Estimasi dilakukan dengan prosedur *SYSLIN* pada *software* SAS/ETS 9.1.3.

Tahap berikutnya adalah validasi model untuk mengetahui kelayakan model untuk digunakan dalam menganalisis dampak kebijakan dengan mengubah beberapa instrumen kebijakan. Kriteria yang digunakan adalah selisih nilai prediksi dan nilai aktual setiap variabel endogen. Jika perbedaan nilai prediksi dan nilai aktual kecil atau nilai prediksi relatif tidak menyimpang dari nilai aktual maka dapat dilakukan simulasi. Indikator statistik yang digunakan adalah *root-mean-square simulation error* (Pyndick dan Rubinfeld, 1991). Indikator *rms simulation error* yang sering digunakan adalah *Root Mean Square Percentage Error* (RMSPE) yang mengukur sejauh mana nilai-nilai variabel endogen hasil simulasi relatif menyimpang dari nilai-nilai aktualnya, yang dihitung dengan rumus:

$$RMSPE = \sqrt{\frac{1}{T} \sum_{t=1}^T \left(\frac{Y_t^s - Y_t^a}{Y_t^a} \right)^2} \quad (34)$$

dimana,

Y_t^s : nilai prediksi (simulasi) dari Y_t

Y_t^a : nilai aktual Y_t

T : jumlah periode simulasi

Validasi dilakukan dengan prosedur *SIMNLIN* metode solusi *NEWTON* pada *software* SAS/ETS 9.1.3. Jika model valid maka dapat dilakukan simulasi kebijakan. Simulasi dapat dibedakan menurut horison waktu yaitu *ex-post simulation* (simulasi historis) dan *ex-ante simulation* (simulasi peramalan) (Pindyck dan Rubinfeld, 1991). Penelitian ini melakukan simulasi kebijakan pada periode historis tahun 2009-2011 untuk menganalisis dampak bagi hasil pajak dan belanja sektor riil terhadap tingkat kemiskinan pertanian, industri, dan perdagangan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Secara umum hasil estimasi menunjukkan bahwa model memenuhi kriteria ekonomi (*theoretically meaningful*) dengan tanda koefisien parameter sesuai teori ekonomi dan memenuhi kriteria statistik (*goodness of fit*) dengan koefisien determinasi R^2 cukup besar dan mayoritas nilai t besar yang berarti variabel-variabel penjelasnya signifikan secara statistik. Namun persamaan pengeluaran per kapita dan *headcount index* sektoral memiliki R^2 kecil. Hal ini dapat terjadi karena rendahnya variabilitas data. Hal serupa terjadi pada studi-studi empiris terdahulu yang menggunakan indikator kemiskinan yang sama, antara lain Nanga (2006) di Indonesia, Fan *et al.* (2006) di Mesir, dan Daniels (2011) di Uganda.

Analisis Hasil Estimasi Blok Fiskal Daerah

Hasil estimasi penerimaan fiskal daerah pada Tabel 1 menunjukkan bahwa penerimaan pajak daerah sebagai salah satu sumber kapasitas fiskal daerah secara signifikan positif dipengaruhi PDRB nonpertanian. Koefisien elastisitas PDRB nonpertanian 0,41 memberi arti kenaikan PDRB nonpertanian 10 persen akan meningkatkan penerimaan pajak daerah 4,1 persen. Demikian juga koefisien parameter sebesar 0,005 menunjukkan kenaikan PDRB nonpertanian satu juta rupiah akan menambah penerimaan pajak daerah lima ribu rupiah.

Faktor lainnya yaitu investasi swasta dalam bentuk penanaman modal asing (PMA) dan penanaman modal dalam negeri (PMDN) juga memberi pengaruh positif. Artinya, berkembangnya dunia usaha dapat menjadi potensi bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah. Jumlah kendaraan bermotor juga memengaruhi penerimaan pajak daerah bahkan hubungannya lebih elastis dibandingkan PDRB nonpertanian dan investasi swasta. Hal ini dapat terjadi karena penerimaan pajak daerah didominasi pajak-pajak provinsi terutama pajak-pajak terkait kendaraan bermotor yaitu pajak kendaraan bermotor, bea balik nama kendaraan bermotor, dan pajak bahan bakar kendaraan bermotor. Sebagai contoh data penerimaan pajak daerah tahun 2011 menunjukkan rata-rata 77 persen total penerimaan pajak daerah agregat provinsi dan kabupaten/kota merupakan pajak provinsi. Namun bertambahnya jumlah kendaraan bermotor akan berdampak buruk pada lingkungan dan menambah beban negara untuk menyediakan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM). Temuan dari hasil estimasi pajak daerah menyimpulkan bahwa untuk meningkatkan kapasitas fiskal dari sumber pajak daerah diperlukan potensi ekonomi dari sektor nonpertanian dan investasi swasta.

Penerimaan daerah dari bagi hasil pajak secara signifikan positif dipengaruhi PDRB sektor-sektor nonpertanian dan luas wilayah (Tabel 1). Perubahan bagi hasil pajak yang lebih elastis terhadap perubahan PDRB

Tabel 1. Hasil Estimasi Penerimaan Fiskal

Variabel	PAJAK			BHPJK			TRDAU		
	Parm	t	Elast	Parm	t	Elast	Parm	t	Elast
Intercept	102,6	0,0		114401 ^b	2,0		48412	0,3	
YNONT	0,005 ^a	8,8	0,41	0,006 ^a	24,4	0,64			
YTOTL							-0,007 ^a	-5,6	-0,18
<i>MOTOR</i>	250,5 ^a		0,51						
<i>PMADN</i>	0,071 ^a		0,20						
<i>LWLYH</i>				4,545 ^a	6,5	0,25	8,1 ^a	4,5	0,08
<i>POPUL</i>							59,4 ^c	1,7	0,10
<i>SIPIL</i>							36,7 ^a	16,6	0,99
R^2	0,93			0,81			0,96		
DW	1,00			1,47			1,67		

Catatan: ^{a, b, c} signifikan pada taraf nyata 1 persen, 5 persen, dan 10 persen; Variabel tercetak miring adalah variabel eksogen.

nonpertanian daripada perubahan luas wilayah mengindikasikan bahwa penerimaan bagi hasil pajak lebih bergantung pada pajak-pajak penghasilan perorangan (PPH) (diproksi dari PDRB nonpertanian) dibandingkan pajak-pajak properti (diproksi dari luas wilayah). Selain melalui PDRB nonpertanian yang lebih besar, penerimaan bagi hasil pajak juga dapat ditingkatkan dengan menambah porsi bagi hasil pajak untuk daerah dengan merevisi UU No. 33 tahun 2004. Perubahan porsi bagi hasil pajak khususnya dari PPH karena sejak tahun 2011 PBB dan BPHTB telah dialihkan ke daerah. Hasil estimasi penerimaan bagi hasil pajak memberi implikasi yaitu pemerintah daerah perlu membuat kebijakan yang dapat mendorong PDRB nonpertanian melalui pembangunan sektor-sektor nonpertanian karena akan meningkatkan potensi penerimaan daerah dari bagi hasil pajak terutama dari PPH.

Tingginya komposisi DAU pada total pendapatan daerah sangat dipengaruhi oleh jumlah pegawai negeri sipil (PNS) di daerah. Koefisien elastisitas jumlah PNS sebesar 0,99 mengindikasikan kenaikan DAU mayoritas dialokasikan untuk menambah belanja pegawai yang merupakan belanja rutin daerah. Sementara itu komponen kebutuhan fiskal yang diproksi dari jumlah penduduk dan luas wilayah pengaruhnya sangat kecil. Demikian juga kapasitas fiskal yang diproksi dari total PDRB pengaruhnya kecil. Tingginya respon DAU terhadap perubahan jumlah PNS mengindikasikan bahwa ketergantungan keuangan daerah pada DAU akan meningkat jika belanja daerah untuk kebutuhan rutin meningkat. Dengan perkataan lain DAU lebih diutamakan untuk membiayai kebutuhan rutin daripada kebutuhan pembangunan daerah.

Hal ini tidak sesuai dengan hakikat kebijakan desentralisasi fiskal yang bertujuan meningkatkan pelayanan masyarakat untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakat dan mempercepat pengentasan kemiskinan. Temuan ini sejalan dengan penelitian World Bank (2007) yaitu lebih dari setengah kenaikan DAU yang seharusnya digunakan untuk meningkatkan pelayanan masyarakat justru digunakan untuk membiayai belanja pegawai pemerintah daerah. Sementara itu, koefisien parameter PDRB yang bertanda negatif menunjukkan ketergantungan keuangan daerah pada DAU dapat dikurangi jika PDRB ditingkatkan. Implikasinya adalah pemerintah daerah harus melakukan upaya-upaya meningkatkan PDRB serta merampingkan struktur pemerintahan untuk mengurangi ketergantungan keuangan pada DAU.

Hasil estimasi belanja sektoral pada Tabel 2 dan Tabel 3 menunjukkan seluruh variabel berpengaruh signifikan positif pada belanja pertanian, belanja perindustrian, belanja perdagangan, dan belanja infrastruktur. Variabel kapasitas fiskal dan DAU digunakan dalam estimasi belanja sektoral dengan tujuan membandingkan pengaruh keduanya untuk mengetahui ada tidaknya fenomena *flypaper effect* serta perilaku *pro-poor growth* pemerintah daerah pada belanja-belanja tertentu. Perubahan belanja pertanian dan belanja infrastruktur lebih elastis terhadap perubahan kapasitas fiskal dari pada perubahan DAU. Temuan ini sejalan dengan studi-studi terdahulu seperti Balisacan *et al.* (2003) dan OECD (2006 dan 2009) yang menunjukkan pentingnya pembangunan pertanian dan infrastruktur dalam pertumbuhan *pro-poor* yang berarti kedua jenis belanja tersebut merupakan bagian dari strategi

Tabel 2. Hasil Estimasi Belanja Sektor Ekonomi

Variabel	BLNJT			BLNJI			BLNJD		
	Parm	t	Elast	Parm	t	Elast	Parm	t	Elast
Intercept	36277 ^a	3.4		-6809 ^c	-1.9		-2668	-0.7	
KAPFI	0.020 ^a	12.8	0.27	0.002 ^a	3.1	0.19	0.004 ^a	6.9	0.37
TRDAU	0.009 ^a	3.6	0.19	0.006 ^a	12.4	1.00	0.005 ^a	9.7	0.69
<i>TRDAK</i>	0.205 ^a	7.2	0.40						
R ²	0.83			0.57			0.56		
DW	1.11			0.67			1.10		

Catatan: ^a, ^c signifikan pada taraf nyata 1 persen dan 10 persen; Variabel tercetak miring adalah variabel eksogen.

pertumbuhan *pro-poor*. Transfer Dana Alokasi Khusus (DAK) juga merupakan faktor yang memengaruhi belanja pertanian karena sebagian dari dana tersebut ditujukan bagi pembangunan pertanian. Koefisien parameter dan koefisien elastisitas variabel tersebut lebih besar dibandingkan dua variabel lainnya menunjukkan transfer DAK merupakan faktor penting bagi pembangunan pertanian karena dapat menjadi sumber penerimaan daerah yang digunakan untuk menambah belanja pertanian.

ekonomi. Oleh karena itu, perlu diketahui faktor-faktor yang memengaruhi infrastruktur panjang jalan aspal di daerah. Hasil estimasi pada Tabel 4 menunjukkan panjang jalan aspal secara signifikan positif dipengaruhi oleh belanja infrastruktur, penanaman modal, dan jumlah kendaraan bermotor. Meskipun belanja infrastruktur berpengaruh nyata tetapi koefisien parameter menunjukkan kenaikan belanja infrastruktur satu miliar rupiah hanya mampu menambah jalan aspal 0,55 km. Hal ini dapat terjadi karena belanja infrastruktur juga

Tabel 3. Hasil Estimasi Belanja Infrastruktur

Variabel	BLNJF		
	Parm	t	Elast
Intercept	410076 ^a	5,8	
KAPFI	0,228 ^a	20,1	0,51
TRDAU	0,069 ^a	7,1	0,24
R ²		0,79	
DW		0,73	

Catatan: ^a signifikan pada taraf nyata 1 persen

Sementara itu, perubahan belanja perindustrian dan belanja perdagangan lebih responsif terhadap perubahan DAU. Hal ini mengindikasikan fenomena *flypaper effect* pada pembangunan sektor-sektor yang tidak berdampak langsung menurunkan tingkat kemiskinan. Dengan demikian, percepatan laju penurunan kemiskinan melalui strategi pertumbuhan *pro-poor* dengan memprioritaskan pembangunan pertanian dan infrastruktur akan lebih cepat terwujud jika kapasitas fiskal daerah lebih besar yang dapat dicapai dengan melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan penerimaan bagi hasil pajak.

Analisis Hasil Estimasi Blok Perekonomian Sektoral Daerah

Infrastruktur jalan adalah faktor penting dalam perekonomian daerah karena berfungsi sebagai sarana memperluas akses ke pasar input dan pasar output. Pentingnya pembangunan infrastruktur termasuk jalan aspal didukung fakta yang menunjukkan rendahnya kualitas infrastruktur daerah di Indonesia sehingga menjadi kendala aktivitas

ditujukan bagi pembangunan infrastruktur lainnya seperti irigasi dan sarana air bersih. Sementara itu, pengaruh penanaman modal yang signifikan positif meskipun hubungannya kurang elastis menunjukkan pentingnya pemerintah daerah bekerja sama dengan swasta untuk membiayai pembangunan jalan aspal. Hal ini mengingat kemampuan pembiayaan pembangunan infrastruktur dari belanja pemerintah daerah relatif kecil karena lebih bergantung pada kapasitas fiskal, sementara komposisi kapasitas fiskal pada total penerimaan daerah rendah. Temuan dari hasil estimasi infrastruktur jalan aspal menunjukkan pentingnya peran pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan swasta dalam membiayai pembangunan infrastruktur jalan sebagai investasi publik yang dapat menciptakan pertumbuhan ekonomi daerah.

Indikator kinerja perekonomian lainnya adalah jumlah tenaga kerja sektoral. Hasil estimasinya pada Tabel 5 menunjukkan kenaikan PDRB sektoral dan panjang jalan aspal akan meningkatkan permintaan tenaga kerja sektoral, sedangkan kenaikan upah riil sektoral akan menurunkan permintaan tenaga

Tabel 4. Hasil Estimasi Panjang Jalan Aspal

Variabel	ASPAL		
	Parm	t	Elast
Intercept	2658 ^a	5,0	
BLNJF	0,00055 ^c	1,7	0,10
<i>PMADN</i>	0,00016 ^a	3,1	0,06
<i>MOTOR</i>	2,518 ^a	16,3	0,56
R ²		0,76	
DW		0,51	

Catatan: ^a, ^c signifikan pada taraf nyata 1 persen dan 10 persen
Variabel tercetak miring adalah variabel eksogen.

Tabel 5. Hasil Estimasi Jumlah Tenaga Kerja Sektoral

Variabel	TKRJT			TKRJI			TKRJD		
	Parm	t	Elast	Parm	t	Elast	Parm	t	Elast
Intercept	449 ^c	1,9		481 ^a	4,4		480 ^c	1,4	
YTANI	00003 ^a	4,3	0,39						
UPAHT	-1,340 ^a	-4,6	-0,49						
YINDU				0,00001 ^a	18,7	0,95			
UPAHI				-0,6734 ^a	-7,2	-1,15			
YDNGG							0,00002 ^a	10,0	0,73
UPAHD							-0,563 ^c	-1,7	-0,56
ASPAL	0,1425 ^a	6,4	0,83	0,01465 ^b	2,5	0,27	0,02023 ^d	1,4	0,24
R ²		0,89			0,90			0,87	
DW		0,52			0,56			0,38	

Catatan: ^a, ^b, ^c, ^d signifikan pada taraf nyata 1 persen, 5 persen, 10 persen, dan 20 persen

kerja sektoral. Hubungan permintaan tenaga kerja dan upah riil yang sangat elastis terjadi pada sektor industri yaitu kenaikan upah riil tenaga kerja industri 1 persen menurunkan permintaan tenaga kerja industri 1,15 persen. Artinya, proporsi perubahan upah tenaga kerja industri akan memengaruhi penyerapan tenaga kerja di sektor tersebut. Hubungan panjang jalan aspal dan tenaga kerja pertanian yang lebih elastis dibandingkan tenaga kerja industri dan tenaga kerja perdagangan menunjukkan peran infrastruktur jalan aspal lebih besar dalam menyerap tenaga kerja pertanian. Hasil estimasi tenaga kerja sektoral memberi implikasi yaitu pemerintah daerah harus mendorong PDRB sektoral untuk meningkatkan penyerapan tenaga kerja. Selain itu, pembangunan infrastruktur jalan aspal perlu digiatkan untuk membuka akses ke pasar tenaga kerja terutama pertanian yang mayoritas berada di wilayah perdesaan.

Kinerja perekonomian daerah juga dapat dicerminkan dari perubahan PDRB sektoral. Hasil estimasi pada Tabel 6 menunjukkan PDRB sektoral dipengaruhi belanja pemerintah daerah dan tenaga kerja masing-masing sektor. Perubahan PDRB subsektor tanaman pangan, perkebunan, dan peternakan lebih responsif terhadap perubahan belanja pertanian dan jumlah tenaga kerja pertanian dibandingkan PDRB industri pengolahan berbasis pertanian. Hal ini memberi indikasi pentingnya belanja pertanian dan jumlah tenaga kerja pertanian dalam meningkatkan PDRB pertanian karena subsektor tanaman pangan, perkebunan, dan peternakan memberi kontribusi paling besar pada PDRB pertanian. Sebagai contoh PDB subsektor tanaman pangan, perkebunan, dan peternakan pada tahun 2011 memberi kontribusi 74,5 persen pada total PDB (BPS, 2013). Nilai koefisien parameter menunjukkan

Tabel 6. Hasil Estimasi PDRB Sektoral

Variabel	YPGKT			YMAMI			YDNGG		
	Parm	t	Elast	Parm	t	Elast	Parm	t	Elast
Intercept	-15258 ^c	-1,8		-29091 ^b	-2,1		1401291	-0,8	
BLNJT	27,166 ^a	7,3	0,40						
TKRJT	4437 ^a	9,6	0,39						
YINTN	0,3008 ^a	10,7	0,30						
BLNJI				211,346 ^a	5,2	0,71			
TKRJI				11383,9 ^a	6,9	0,57			
BLNJD							24,30	0,5	0,04
TKRJD							31033,6 ^a	20,9	1,01
R ²		0,95			0,63			0,86	
DW		0,50			0,39			0,48	

Catatan: ^a, ^b, ^c signifikan pada taraf nyata 1 persen, 5 persen, dan 10 persen

kenaikan belanja pertanian satu juta rupiah akan meningkatkan PDRB tanaman pangan, perkebunan, dan peternakan 27,17 juta rupiah. Namun, berdasarkan hasil estimasi belanja pertanian yang telah dibahas sebelumnya pada Tabel 5 diketahui bahwa perubahan belanja pertanian lebih responsif terhadap perubahan kapasitas fiskal daripada perubahan DAU yang berarti peningkatan bagi hasil pajak sebagai salah satu komponen kapasitas fiskal memberi pengaruh lebih besar dalam meningkatkan PDRB pertanian melalui kenaikan belanja pertanian. Demikian juga perubahan PDRB industri makanan, minuman, dan tembakau (industri makanan jadi) lebih responsif terhadap perubahan belanja perindustrian daripada perubahan jumlah tenaga kerja industri. Nilai koefisien elastisitas 0,71 menunjukkan kenaikan belanja perindustrian 1 persen akan meningkatkan PDRB industri makanan jadi 0,71 persen. Sementara itu, hubungan PDRB perdagangan dan tenaga kerja perdagangan elastis dengan koefisien elastisitas 1,01. Jika mengacu pada fakta *share* tenaga kerja perdagangan 2006-2011 cukup tinggi dengan rata-rata 18,6 persen dan *share* PDRB perdagangan rata-rata 17,1 persen atau dengan perkataan lain mengindikasikan cukup besarnya peran tenaga kerja untuk meningkatkan output perdagangan maka hal ini dapat menjadi salah satu alasan hubungan PDRB perdagangan dan tenaga kerja perdagangan yang elastis.

Informasi tingkat upah sangat penting dalam mengevaluasi tingkat hidup dan kondisi kehidupan tenaga kerja. Oleh karena itu, indikator upah riil sebagai proksi tingkat pendapatan diperlukan untuk menggambarkan daya beli tenaga kerja. Hal ini didasari pada hipotesis bahwa fluktuasi tingkat upah riil akan berdampak pada tingkat kemiskinan dan distribusi pendapatan. Selain itu, indikator upah riil dapat digunakan untuk menganalisis siklus bisnis (*business cycles*) jika dianalisis bersama variabel-variabel ekonomi lainnya seperti jumlah tenaga kerja dan output. Hasil estimasi persamaan upah riil sektoral pada Tabel 7 menunjukkan PDRB sektoral per kapita berpengaruh signifikan positif yang mengindikasikan hubungan pertumbuhan ekonomi sektoral dan upah riil bersifat *pro-cyclical*. Temuan ini sejalan dengan hasil penelitian Malik dan Ahmed (2000) yaitu ada hubungan positif antara output dan upah riil yang dianalisis secara total maupun sektoral. Implikasi dari temuan ini adalah pemerintah daerah perlu meningkatkan pertumbuhan ekonomi sektoral karena merupakan faktor penting yang dapat mengentaskan kemiskinan melalui efek meningkatnya upah riil. Faktor lain yang memengaruhi upah riil sektoral adalah rata-rata lama sekolah. Hubungan yang lebih elastis pada upah pertanian dibandingkan upah industri dan upah perdagangan mengindikasikan semakin pentingnya faktor *human capital* dalam meningkatkan PDRB pertanian dengan teknologi yang melekat yaitu pendidikan. Artinya, meskipun pendidikan

petani relatif sangat rendah tetapi di masa kini persaingan dalam memperoleh pekerjaan di sektor pertanian mulai mempertimbangkan tingkat pendidikan yang mencerminkan kemampuan dan keterampilan petani.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya upah riil merupakan faktor penting dalam mengevaluasi tingkat hidup tenaga kerja dan merupakan proksi tingkat pendapatan. Artinya upah riil adalah indikator yang dapat menggambarkan daya beli penduduk melalui ukuran pengeluaran per kapita. Hasil estimasi pada Tabel 8 menunjukkan upah riil berpengaruh positif signifikan terhadap pengeluaran per kapita sektoral. Hubungan upah riil pertanian yang kurang elastis dibandingkan upah riil industri dan perdagangan mengindikasikan rumah tangga pertanian tidak sepenuhnya bergantung pada penghasilan dari sektor pertanian dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Hal ini juga

menjadi indikasi rendahnya penerimaan petani dari sektor pertanian sehingga harus ditambah dengan penghasilan dari pekerjaan sampingan, bantuan, atau hutang. Upah perdagangan juga secara signifikan positif memengaruhi pengeluaran per kapita pertanian. Artinya, rumah tangga pertanian juga bergantung pada sektor perdagangan sebagai lapangan usaha sampingan kepala rumah tangga atau anggota rumah tangga lainnya. Sebaliknya rumah tangga industri dan perdagangan lebih bergantung pada penghasilan pekerjaan utama kepala rumah tangga di sektor tersebut. Faktor lainnya yang memengaruhi pengeluaran per kapita sektoral adalah laju inflasi provinsi. Koefisien estimasi yang bertanda negatif signifikan menunjukkan kenaikan harga-harga di tingkat provinsi secara umum akan menurunkan daya beli penduduk di ketiga sektor ekonomi tersebut. Hasil estimasi pengeluaran per kapita sektoral

Tabel 7. Hasil Estimasi Upah Tenaga Kerja Sektoral

Variabel	UPAHT			UPAHI			UPAHD		
	Parm	t	Elast	Parm	t	Elast	Parm	t	Elast
Intercept	140,49 ^d	1,5		562,004 ^a	7,0		527,759 ^a	7,6	
YTNKP	0,0662 ^a	6,3	0,34						
<i>MYSTN</i>	43,869 ^a	2,5	0,43						
YINKP				0,0507 ^a	18,0	0,24			
<i>MYSIN</i>				14,75 ^d	1,3	0,12			
YDGKP							0,07502 ^a	9,8	0,24
<i>MYSYG</i>							11,7834 ^a	1,4	0,12
R ²		0,32			0,70			0,41	
DW		0,51			1,43			1,07	

Catatan: ^{a, d} signifikan pada taraf nyata 1 persen dan 20 persen; Variabel tercetak miring adalah variabel eksogen.

Tabel 8. Hasil Estimasi Pengeluaran per Kapita Sektoral

Variabel	EXPTN			EXPIN			EXPDG		
	Parm	t	Elast	Parm	t	Elast	Parm	t	Elast
Intercept	139,70 ^a	6,0		268,003 ^a	5,5		182,512 ^a	1,9	
UPAHT	0,1592 ^a	7,1	0,33						
UPAHI				0,23610 ^a	9,8	0,53			
UPAHD	0,1622 ^a	3,7	0,47				0,53859 ^a	8,2	0,92
<i>INFLS</i>	-9,8254 ^a	-6,7	-0,29	-10,168 ^a	-1,9	-0,22	-17,163 ^a	-2,8	-0,30
R ²		0,57			0,41			0,35	
DW		1,66			2,07			1,72	

Catatan: ^a signifikan pada taraf nyata 1 persen; Variabel tercetak miring adalah variabel eksogen.

memberi implikasi perlunya peningkatan upah riil untuk meningkatkan daya beli penduduk dan stabilisasi harga untuk menghindari turunnya daya beli penduduk.

Analisis Hasil Estimasi Blok Kemiskinan Sektoral Daerah

Pada Tabel 9 dapat ditunjukkan *headcount index* sektoral secara signifikan negatif dipengaruhi pengeluaran per kapita sektoral dan secara signifikan positif dipengaruhi Indeks Gini sektoral. Temuan ini sejalan dengan studi-studi empiris terdahulu antara lain Nanga (2006), Miranti (2010), dan Bidani dan Ravallion (1993) di Indonesia, Laabas dan Limam (2004) di Kuwait, dan Ravallion dan Chen (1997) di 67 negara. Studi-studi tersebut menemukan hubungan signifikan negatif dan elastis antara pengeluaran penduduk dan tingkat kemiskinan serta hubungan signifikan positif antara Indeks Gini dan tingkat kemiskinan. Hasil estimasi menunjukkan *headcount index* sektoral lebih elastis terhadap perubahan pengeluaran per kapita sektoral dari pada perubahan Indeks Gini sektoral. Artinya, tingkat kemiskinan sangat reponsif terhadap perubahan pengeluaran penduduk untuk konsumsi dibandingkan perubahan ketimpangan pendapatan. Temuan ini sesuai dengan pendapat Warr (2006) yaitu hanya sedikit efek redistribusi pada perubahan kemiskinan. Tingginya pengaruh pengeluaran per kapita sektoral menunjukkan upah tenaga kerja sektoral merupakan faktor kunci untuk mempercepat turunnya tingkat kemiskinan sektoral.

Analisis Hasil Simulasi

Skenario pertama adalah peningkatan DAU sebesar 3,0 persen (SIM1) atau rata-rata 181 miliar Rupiah per provinsi per tahun. Kenaikan tersebut berdasarkan tren rata-rata pertumbuhan DAU riil tahun 2009-2011. Tabel 10 menunjukkan peningkatan DAU 3 persen per provinsi per tahun berdampak positif pada PDRB pertanian, PDRB industri, dan PDRB perdagangan yang masing-masing naik 0,20 persen, 0,25 persen, dan 0,11 persen. Namun dampaknya pada penyerapan tenaga kerja pertanian lebih kecil dibandingkan tenaga kerja industri dan tenaga kerja perdagangan dimana tenaga kerja pertanian hanya naik 0,04 persen sedangkan tenaga kerja industri dan perdagangan masing-masing naik 0,07 persen dan 0,08 persen. Dengan perkataan lain, kenaikan DAU hanya berdampak kecil dalam menyerap tenaga kerja pertanian. Hal ini dapat terjadi karena kenaikan belanja pertanian lebih rendah dibandingkan kenaikan belanja perindustrian akibat fenomena *flypaper effect* dalam perilaku pemerintah daerah dimana kenaikan DAU lebih diprioritaskan untuk membiayai pembangunan industri dan perdagangan sebagaimana ditunjukkan pada hasil estimasi belanja sektoral. Akibatnya, kenaikan PDRB pertanian per kapita rendah sehingga kenaikan upah riil pertanian juga rendah. Meskipun pengeluaran per kapita pertanian meningkat, tetapi kenaikannya lebih kecil dibandingkan kenaikan pengeluaran per kapita industri masing-masing 0,06 persen dan 0,07 persen. Padahal rata-rata pengeluaran per kapita pertanian sangat rendah. Nilai dasar rata-rata pengeluaran per kapita riil pertanian sebesar 331 ribu rupiah per bulan sedangkan

Tabel 9. Hasil Estimasi *Headcount Index* Sektoral

Variabel	HCITN			HCIIN			HCIDG		
	Parm	t	Elast	Parm	t	Elast	Parm	t	Elast
Intercept	27,265 ^a	5,7		14,3466 ^a	3,6		10,3068 ^a	3,0	
EXPTN	-0,0734 ^a	-7,4	-1,06						
<i>GINIT</i>	54,645 ^a	2,7	0,68						
EXPIN				-0,0447 ^a	-6,8	-1,44			
<i>GINII</i>				52,6991 ^a	3,6	1,26			
EXPDG							-0,024 ^a	-5,4	-1,44
<i>GINID</i>							30,4031 ^a	2,6	1,15
R ²		0,26			0,25			0,16	
DW		0,58			1,23			1,49	

Catatan: ^a signifikan pada taraf nyata 1 persen; Variabel tercetak miring adalah variabel eksogen.

pengeluaran perkapita riil industri sebesar 420 ribu rupiah. Sementara itu, nilai dasar rata-rata pengeluaran per kapita riil perdagangan paling besar yaitu 559 ribu rupiah per perbulan atau sekitar 70 persen lebih besar dari pengeluaran per kapita pertanian.

Kenaikan DAU juga tidak berdampak besar dalam meningkatkan konsumsi penduduk perdagangan dengan perubahan hanya 0,02 persen. Namun demikian, kenaikan

yang rendah tersebut tidak mengakibatkan kelompok penduduk tersebut rentan untuk berada di bawah garis kemiskinan mengingat rata-rata pengeluaran per kapitanya paling besar. Hal ini berarti kenaikan DAU tidak berdampak besar meningkatkan pengeluaran per kapita penduduk pertanian yang merupakan kantong kemiskinan di Indonesia. Rendahnya pengeluaran per kapita pertanian menyebabkan *headcount index* pertanian

Tabel 10. Hasil Simulasi Historis Tahun 2009-2011

No.	Variabel Endogen	Nilai Dasar	Satuan	Perubahan (%)		
				SIM1	SIM2	SIM3
1	PAJAK	1.613.055	Juta Rp	0,04	0,04	2,52
2	BHPJK	1.094.770	Juta Rp	0,07	16,50	16,50
3	KAPFI	4.045.834	Juta Rp	0,04	3,32	4,31
4	TRDAU	6.026.475	Juta Rp	3,00	-0,03	-1,76
5	BLNJT	309.797	Juta Rp	0,23	0,89	50,00
6	BLNJI	37.986	Juta Rp	1,18	0,61	67,00
7	BLNJD	45.905	Juta Rp	0,83	1,23	0,42
8	BLNJF	1.748.493	Juta Rp	0,30	1,75	1,86
9	ASPAL	11.171	Km	0,03	0,15	0,16
10	TKRJT	1.871	Ribu orang	0,04	0,27	4,72
11	TKRJI	566	Ribu orang	0,07	0,16	12,13
12	TKRJD	800	Ribu orang	0,08	0,26	0,21
13	YPGKT	21.291.661	Juta Rp	0,25	0,54	29,39
14	YTANI	26.251.367	Juta Rp	0,20	0,44	23,83
15	YTNKP	3.728	Ribu Rp	0,34	0,16	25,16
16	YMAMI	11.557.577	Juta Rp	0,87	0,52	68,48
17	YINTN	20.281.752	Juta Rp	0,49	0,29	39,02
18	YINDU	39.874.513	Juta Rp	0,25	0,15	19,85
19	YINKP	4.309	Ribu Rp	0,62	0,07	23,43
20	YDGNG	24.527.851	Juta Rp	0,11	0,32	0,24
21	YDGKP	3.335	Ribu Rp	0,09	0,10	0,03
22	YNONT	119.340.000	Juta Rp	0,11	0,12	6,69
23	YTOTL	145.590.000	Juta Rp	0,12	0,18	9,77
24	UPAHT	656	Ribu Rp	0,14	0,06	9,48
25	UPAHI	887	Ribu Rp	0,15	0,01	5,77
26	UPAHD	879	Ribu Rp	0,03	0,03	0,01
27	EXPTN	331	Ribu Rp	0,06	0,03	2,99
28	EXPIN	420	Ribu Rp	0,07	0,02	2,88
29	EXPDG	559	Ribu Rp	0,02	0,02	0,00
30	HCITN ¹	17,0	%	-0,012	-0,008	-0,728
31	HCIIN ¹	11,8	%	-0,014	-0,002	-0,541
32	HCIDG ¹	6,62	%	-0,003	-0,003	-0,001

Catatan: ¹Perubahan dalam persen poin

hanya turun 0,012 persen poin sementara *headcount index* industri turun 0,014 persen poin. Proporsi penduduk miskin di sektor pertanian yang mencapai lebih dari setengah jumlah penduduk miskin di Indonesia, sementara laju penurunan akibat kebijakan peningkatan DAU tidak berdampak besar, bahkan lebih menguntungkan sektor industri dapat menyebabkan percepatan pengentasan kemiskinan nasional sulit tercapai. Dengan demikian, kebijakan peningkatan DAU yang terjadi selama ini lebih memihak sektor industri dalam hal perbaikan kinerja perekonomian dan tingkat kemiskinan.

Skenario kedua adalah peningkatan bagi hasil pajak 16,5 persen (SIM2) atau setara dengan kenaikan DAU dalam nilai nominal pada skenario pertama yaitu sekitar 181 miliar rupiah per provinsi per tahun. Hasil simulasi menunjukkan dampak yang lebih besar pada perluasan kesempatan kerja di ketiga sektor. Selain itu, kenaikan bagi hasil pajak dalam jumlah nominal setara dengan kenaikan DAU memberi dampak lebih besar dalam meningkatkan belanja pertanian dan infrastruktur karena perubahan keduanya lebih responsif terhadap perubahan kapasitas fiskal daripada perubahan DAU.

Meningkatnya jumlah tenaga kerja dan belanja sektoral akibat kenaikan bagi hasil pajak berdampak meningkatkan PDRB pertanian lebih besar dibandingkan dampak kenaikan DAU. Akan tetapi, kenaikan PDRB pertanian yang lebih besar justru diikuti kenaikan PDRB per kapita yang lebih rendah. Hal ini dapat terjadi karena kenaikan PDRB pertanian yang besar terjadi di provinsi-provinsi dengan jumlah penduduk besar sehingga secara rata-rata perubahannya menjadi lebih kecil. Akibatnya, kenaikan upah pertanian lebih rendah sehingga pengeluaran per kapita juga rendah yang berdampak pada rendahnya penurunan *headcount index* pertanian. Hal ini mengindikasikan bahwa kenaikan belanja-belanja sektor riil terutama pertanian perlu ditingkatkan. Berdasarkan hasil estimasi yang menunjukkan besarnya peran kapasitas fiskal pada belanja pertanian maka kenaikan bagi hasil pajak yang mendorong kenaikan kapasitas fiskal perlu disikapi dengan menambah alokasi belanja pertanian.

Oleh karena itu, skenario ketiga adalah kombinasi kenaikan bagi hasil pajak 16,5 persen dan kenaikan belanja pertanian dan perindustrian masing-masing 50,0 persen

dan 67,0 persen (SIM3). Hasil simulasi menunjukkan dampak lebih besar baik pada kinerja perekonomian maupun tingkat kemiskinan. Kenaikan upah pertanian paling besar yaitu 9,48 persen sementara kenaikan upah industri dan upah perdagangan masing-masing 5,77 persen dan 0,01 persen. Hal ini menunjukkan dampak kombinasi kebijakan peningkatan bagi hasil pajak dan belanja sektor riil lebih memihak sektor pertanian. Kenaikan upah riil pertanian yang lebih besar terjadi karena efek peningkatan PDRB pertanian per kapita dan peningkatan PDRB industri pertanian yang berdampak meningkatkan permintaan produk-produk pertanian sebagai bahan baku utama kegiatan produksi di sektor tersebut.

Selanjutnya, kenaikan upah riil pertanian dan upah riil perdagangan sebagai lapangan pekerjaan sampingan rumah tangga pertanian meningkatkan pengeluaran per kapita pertanian sehingga *headcount index* pertanian turun paling besar yaitu 0,73 persen poin. Laju penurunan *headcount index* pertanian ini jauh lebih besar dibandingkan data penurunan total *headcount index* tahun 2005-2009 dengan rata-rata 0,58 persen poin per tahun. Dengan demikian, hasil simulasi menunjukkan bahwa percepatan laju penurunan kemiskinan yang memihak sektor pertanian dapat terjadi jika pemerintah daerah memiliki bagi hasil pajak lebih besar yang selanjutnya diprioritaskan untuk menambah belanja-belanja sektor riil. Di sisi lain kenaikan bagi hasil pajak yang diikuti peningkatan belanja-belanja riil sektor pertanian dan perindustrian selain berdampak meningkatkan PDRB juga menurunkan DAU. Artinya kombinasi kebijakan pada sisi pendapatan melalui bagi hasil pajak dan sisi pengeluaran melalui belanja pertanian dan perindustrian secara bertahap akan mengurangi ketergantungan keuangan daerah pada DAU.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Kesimpulan

Hasil estimasi model menunjukkan bagi hasil pajak secara positif signifikan dipengaruhi PDRB nonpertanian sebagai proksi pajak-pajak penghasilan perorangan (PPH) dan luas wilayah sebagai proksi pajak-pajak properti PBB dan BPHTB, sedangkan

DAU secara negatif signifikan dipengaruhi PDRB dan secara positif signifikan dipengaruhi jumlah PNS daerah. Sementara itu, perubahan kapasitas fiskal direspon lebih besar oleh belanja pertanian dan belanja infrastruktur yang mengindikasikan peran kapasitas fiskal pada strategi pertumbuhan *pro-poor*, sedangkan perubahan DAU direspon lebih besar oleh belanja perindustrian dan belanja perdagangan yang mengindikasikan fenomena *flypaper effect* pada DAU.

Hasil estimasi juga menunjukkan tingkat kemiskinan sektoral yang dicerminkan dari indikator *headcount index* secara negatif signifikan dipengaruhi oleh pengeluaran per kapita dan secara positif signifikan dipengaruhi oleh Indeks Gini. Artinya, tingkat kemiskinan pertanian akan turun jika pengeluaran per kapita pertanian meningkat dan ketimpangan pendapatan pertanian berkurang. Namun, hubungan *headcount index* dan pengeluaran per kapita lebih elastis dibandingkan Indeks Gini. Hasil analisis estimasi model tersebut diperkuat dengan hasil analisis simulasi selama periode historis tahun 2009-2011 yang menunjukkan kenaikan bagi hasil pajak, belanja pertanian, dan belanja perindustrian berdampak besar menurunkan persentase penduduk miskin sektoral terutama pertanian melalui transmisi kenaikan kapasitas fiskal yang menciptakan pertumbuhan *pro-poor*. Di sisi lain kenaikan kapasitas fiskal berdampak menurunkan DAU sehingga ketergantungan keuangan daerah pada DAU secara bertahap dapat berkurang.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah yang memiliki bagi hasil pajak lebih besar dapat mencapai pertumbuhan *pro-poor* yang berdampak besar menurunkan kemiskinan terutama di kelompok penduduk miskin pertanian. Selain itu, jika penerimaan dari transfer DAU dialokasikan lebih besar untuk belanja perindustrian maka akan berdampak besar menurunkan *headcount index* pertanian melalui peran PDRB industri pengolahan berbasis pertanian seperti industri makanan jadi. Dengan demikian, kebijakan peningkatan bagi hasil pajak sebagai salah satu komponen kapasitas fiskal yang selanjutnya dialokasikan lebih besar untuk belanja-belanja sektor riil terutama pertanian dan perindustrian berdampak besar menurunkan tingkat kemiskinan pertanian sebagai kantong kemiskinan terbesar di Indonesia sehingga

dapat mempercepat laju penurunan kemiskinan nasional.

Implikasi Kebijakan

Temuan-temuan dari hasil penelitian ini memberi implikasi yaitu percepatan laju penurunan kemiskinan dapat dilakukan dengan strategi pertumbuhan *pro-poor* terutama di sektor pertanian dengan meningkatkan penerimaan fiskal daerah dari bagi hasil pajak untuk memperbesar komposisi kapasitas fiskal pada total pendapatan daerah yang selanjutnya dialokasikan lebih besar untuk belanja-belanja di sektor riil terutama pertanian dan perindustrian. Kenaikan bagi hasil pajak 16,5 persen yang diikuti kenaikan belanja pertanian dan belanja perindustrian masing-masing 50 persen dan 67 persen akan berdampak menurunkan *headcount index* 0,728 persen poin atau lebih besar dibandingkan turunnya *headcount index* industri dan *headcount index* perdagangan masing-masing 0,541 persen poin dan 0,001 persen poin. Tingkat kemiskinan pertanian yang lebih rendah berperan besar mempercepat laju penurunan kemiskinan total karena mayoritas penduduk miskin di Indonesia adalah penduduk pertanian.

DAFTAR PUSTAKA

- Abbott, D. 2007. Pro-Poor Policies: What Are They? How Do They Contribute to the Achievement of the MDGs? Paper presented at Sub-Regional Workshop for the North Pacific: Integrating MDGs into National Development Strategies and Budgets, 26 – 29 June 2007. UNDP. Bangkok.
- ADB. 1999. Fighting Poverty in Asia and the Pacific: The Poverty Reduction Strategy. Asian Development Bank. Manila.
- Balisacan, A.M., E.M. Pernia, and A. Asra. 2003. Revisiting Growth and Poverty Reduction in Indonesia: What Do Subnational Data Show? Bulletin of Indonesian Economic Studies 38 (2): 201-22.
- Bidani, N. dan M. Ravallion. 1993. A Regional Poverty Profile for Indonesia. Bulletin of Indonesian Economic Studies 29 (3): 37-68.
- Bird, R.M. 2011. Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the

- Literatur. *Journal of International Commerce, Economic and Policy* 2 (1): 139-161.
- BPS. 2013. *Statistik Indonesia 2013*. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- BPS. 2012. *Statistik Indonesia 2012*. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- BPS. 2011. *Statistik Indonesia 2011*. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- BPS. 2010. *Statistik Indonesia 2010*. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- BPS. 2009. *Statistik Indonesia 2009*. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- Daniels, L. 2011. *Measuring Poverty Trends in Uganda with Non-monetary Indicators*. Paper presented at the Fourth Global Conference on Agricultural and Rural Household Statistics. Wye City Group. 9-11 November 2011. Rio de Janeiro. Brazil.
- De Janvry and E. Sadoulet. 2010. *Agricultural Growth and Poverty Reduction: Additional Evidence*. *The World Bank Research Observer* 25 (1): 1-20.
- Eastwood, R. and M. Lipton. 2001. *Pro-poor Growth and Pro-Growth Poverty Reduction: Meaning, Evidence, and Policy Implications*. *Asian Development Review* 18 (2): 1-37.
- Fan, S., P. Al-Riffai, M. El-Said, B. Yu, and A. Kamaly. 2006. *A Multi-level Analysis of Public Spending, Growth and Poverty Reduction in Egypt*. Discussion Paper, International Food and Policy Research Institute. Washington, D.C.
- Gramlich, E.M. 1977. *Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature*. In *The Political Economy of Fiscal Federalism*, ed. Wallace Oates, 219-239. MA: Heath-Lexington. Lexington.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2013. Diunduh dari <http://www.djpk.depkeu.go.id> (7 November 2013).
- Koutsoyiannis, A. 1977. *Theory of Econometrics: An Introductory Exposition of Econometric Methods*. Second Edition. The MacMillan Press Ltd. London.
- Kuncoro, H. 2004. *Pengaruh Transfer antar Pemerintah pada Kinerja Fiskal Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten di Indonesia*. *Jurnal Ekonomi Pembangunan* 9 (1): 47-63.
- Laabas, B. and I. Limam. 2004. *Impact of Public Policies on Poverty, Income Distribution and Growth*. Paper prepared in the context of the IFPRI/API Collaborative Research Project: "Public Policy and Poverty Reduction in the Arab Region". Arab Planning Institute. Kuwait.
- Malik, A. and A.M. Ahmed. 2000. *The Relationship between Real Wages and Output: Evidence from Pakistan*. *The Pakistan Development Review* 39 (4): 1111-1126.
- McKay, A. 2002. *Assessing Impact of Fiscal Policy on Poverty*. Discussion Paper, No. 2002/43. World Institute for Development Economics Research, United Nations University. Helsinki.
- Miranti, R. 2010. *Poverty in Indonesia 1984-2002: The Impact of Growth and Changes in Inequality*. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 46 (1): 79-97.
- Nanga, M. 2006. *Dampak Transfer Fiskal terhadap Kemiskinan di Indonesia: Suatu Analisis Simulasi Kebijakan*. Disertasi. Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Oates, W. 1999. *An Essay of Fiscal Federalism*. *Journal of Economics Literature* 37 (3): 1120-1149.
- OECD. 2006^a. *Promoting Pro-Poor Growth: Agriculture*. DAC Guidelines and Reference Series. A DAC Reference Document. OECD. Paris.
- OECD. 2006^b. *Promoting Pro-Poor Growth: Infrastructure*. DAC Guidelines and Reference Series. A DAC Reference Document. OECD. Paris.
- OECD. 2009^a. *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*. DAC Guidelines and Reference Series. A DAC Reference Document. OECD. Paris.
- OECD. 2009^b. *Promoting Pro-Poor Growth: Employment*. DAC Guidelines and Reference Series. A DAC Reference Document. OECD. Paris.
- Panjaitan, M. 2006. *Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Kinerja Perekonomian Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Utara: Suatu Pendekatan Ekonometrika*. Disertasi. Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Pardede, R. 2004. *Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Pembangunan Ekonomi Kabupaten Tapanuli Utara dan Kota Medan: Aplikasi Model Input-Output*. Disertasi. Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Pyndick, R.S. dan D.L. Rubinfeld. 1991. *Economic Models and Economic Forecasts*. Richard D. Irwin and MacGraw-Hill. Boston.

- Ravallion, M. and G. Datt. 2002. Why Has Economic Growth been More Pro-Poor in Some States of India than Others? *Journal of Development Economics* 68 (2): 381-400.
- Ravallion, M. and S. Chen. 1997. What can New Survey Data Tell Us about Redent Changes in Distribution and Poverty?, *World Bank Economic Review* 11 (2): 357-382.
- Republik Indonesia. 2003. Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Republik Indonesia. 2004. Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
- Republik Indonesia. 2005. Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Republik Indonesia. 2010. Nota Keuangan dan APBN 2010.
- Republik Indonesia. 2013. Nota Keuangan dan APBN 2013.
- Sinaga, B.M. dan H. Siregar. 2003. Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Pembangunan Ekonomi Daerah di Indonesia. Laporan Penelitian. Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Suryahadi, A., D. Suryadarma, and S. Sumarto. 2009. The Effects of Location and Sectoral Components of Economic Growth on Poverty: Evidence from Indonesia. *Journal of Development Economics* 89: 109-117.
- Suryahadi, A., G. Hadiwidjaja, and S. Sumarto. 2012. Economic Growth and Poverty Reduction in Indonesia Before and After the Asian Financial Crisis. Working Paper. The SMERU Research Institute. Jakarta.
- Susilowati, S.H. 2010. Pendekatan Skala Ekuivalensi untuk Mengukur Kemiskinan. *Forum Penelitian Agro Ekonomi* 28 (2): 91-105.
- Turnbull, G.K. 1998. The Overspending and Flypaper Effect of Fiscal Illusion: Theory and Empirical Evidence. *Journal of Urban Economics* 44 (1): 1-26.
- Warr, P. 2006. Poverty and Growth in Southeast Asia. *ASEAN Economic Bulletin* 23 (3): 279-302.
- World Bank. 2007. Kajian Pengeluaran Publik Indonesia 2007. World Bank Office. Jakarta.
- Yudhoyono, S.B. 2004. Pembangunan Pertanian dan Perdesaan Sebagai Upaya Mengatasi Kemiskinan dan Pengangguran: Analisis Ekonomi-Politik Kebijakan Fiskal. Disertasi. Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor. Bogor.