

**KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH DALAM ERA OTONOMI DAN
RELEVANSINYA DENGAN PERTUMBUHAN EKONOMI
(Studi Pada Kabupaten dan Kota se Jawa – Bali)¹**

Oleh:

Priyo Hari Adi²

Fakultas Ekonomi Universitas Kristen Satya Wacana

Abstract

The objective of the research is to find the financial performance difference before and after Regional Autonomy era. The indicator used to measure the regional financial performance is financial performance index. This index has three variables, those are growth of own revenue (PAD), share of PAD and the Elasticity of growth of own revenue (PAD) to growth of economics. The samples used in this research are regions and towns in Java and Bali.

The result shows that in overall the financial performance index during Regional Autonomy is positively different from before. The main factors that caused the difference are the Elasticity of growth of own revenue (PAD) to growth of economics. The research also finds that the economic growth have strong influence to the financial performance

Keyword: *Regional Autonomy, Financial Performance, share of regional own revenue and growth of regional own revenue, growth of economics*

LATAR BELAKANG

Paradigma pengelolaan (keuangan) daerah, baik ditingkat propinsi maupun kabupaten/ kota mengalami perubahan yang sangat berarti seiring dengan diterapkannya otonomi daerah sejak awal tahun 2001. Hal ini ditandai dengan diberlakukannya UU yang menyangkut otonomi ini, yaitu UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (dalam perkembangannya kedua regulasi ini diperbaharui dengan UU No. 32 tahun 2004 dan UU No 33 tahun 2004). Berlakunya kedua undang-undang ini memberikan peluang yang lebih besar kepada daerah untuk lebih mengoptimalkan potensi yang ada, baik menyangkut sumber daya manusia, dana maupun sumber daya lain yang merupakan kekayaan daerah.

Hakekat dari otonomi daerah adalah adanya kewenangan yang lebih besar dalam pengurusan maupun pengelolaan daerah, termasuk didalamnya pengelolaan keuangan. Mardiasmo (2002) memberikan pendapat bahwa dalam era otonomi daerah tidak lagi sekedar menjalankan instruksi dari pusat, tetapi benar-benar mempunyai keleluasaan untuk meningkatkan kreativitas dalam mengembangkan potensi yang selama era otonomi bisa dikatakan terpasung. Pemerintah daerah diharapkan semakin mandiri, mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, bukan hanya terkait dengan pembiayaan, tetapi juga terkait dengan (kemampuan) pengelolaan daerah. Terkait dengan hal itu, pemerintah daerah diharapkan semakin mendekati diri dalam berbagai kegiatan pelayanan publik guna meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Seiring dengan semakin tingginya tingkat kepercayaan, diharapkan tingkat partisipasi (dukungan) publik terhadap pemerintah daerah juga semakin tinggi.

Kebijakan otonomi daerah diyakini memberikan peluang bagi daerah untuk lebih maju. Namun demikian, oleh sebagian kalangan kebijakan ini dianggap dimulai terlalu cepat. Pelaksanaan desentralisasi dianggap sebagai pendekatan *big bang* karena pendeknya waktu persiapan untuk negara yang cukup besar dengan kondisi geografis yang cukup menyulitkan (Brodjonegoro, 2003). Kebijakan otonomi justru dimulai pada saat daerah-daerah sedang melepaskan diri dari belenggu krisis moneter berkepanjangan yang dimulai pertengahan tahun 1997 (Adi, 2005). Hal ini bisa berarti kebijakan (otonomi) ini dimulai justru pada saat daerah mempunyai tingkat kesiapan (fiskal) daerah yang berbeda satu dengan lainnya, baik dalam hal ketersediaan dan kemampuan sumber daya, maupun manajemen pengelolaan daerah (terutama dalam hal keuangan).

¹ Artikel ini telah dipresentasikan dalam The 1st Accounting Conference yang diselenggarakan Departemen Akuntansi Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia pada tanggal 7 – 9 November 2007. Beberapa revisi telah dilakukan untuk penyempurnaan artikel ini.

² Email : priyohari@staff.uksw.edu; priyohari18@yahoo.com

Adi (2005) menunjukkan adanya disparitas pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi antar daerah sebelum memasuki era otonomi. Akibatnya adalah tingkat pertumbuhan ekonomi daerah yang relatif siap (yang sebelum era otonomi mempunyai pertumbuhan ekonomi tinggi), pada era otonomi juga mempunyai tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih baik dibanding dengan daerah-daerah yang relatif kurang siap. Hal ini paling tidak memberikan gambaran awal bahwa, pemerintah daerah dengan tingkat pertumbuhan ekonomi (sebelum pelaksanaan otonomi) tinggi relatif lebih siap untuk memasuki otonomi daerah. Setiaji dan Adi (2007) juga memberikan gambaran yang sama terkait dengan kesiapan daerah memasuki era otonomi. Kedua peneliti ini menunjukkan bahwa hanya terdapat sebagian kecil kabupaten/ kota yang siap memasuki era otonomi. Nanga (2005) memberikan indikasi yang sama adanya perbedaan kesiapan memasuki otonomi daerah yang ditunjukkan dengan adanya perbedaan kapasitas fiskal antar daerah.

Tingkat kesiapan daerah bisa diukur dengan pendekatan yang berbeda. Setiaji dan Adi (2007) menggunakan tingkat kemampuan keuangan daerah yang diukur dengan kinerja pendapatan asli daerah. Sedangkan Adi (2005) menggunakan pertumbuhan ekonomi daerah memasuki era otonomi untuk membedakan tingkat kesiapan daerah. Penelitian ini pada dasarnya akan melihat tingkat kesiapan daerah dalam memasuki era otonomi, dengan menggunakan peta kemampuan keuangan berdasarkan indeks kemampuan keuangan (IKK). Peta kemampuan keuangan daerah setelah otonomi juga akan dikaji apakah mengalami pergeseran yang berarti, terlebih keterkaitan peningkatan pertumbuhan ekonomi terhadap perubahan peta kemampuan keuangan ini.

PERSOALAN PENELITIAN

Berdasarkan pemaparan yang melatarbelakangi penelitian ini, maka dapat disusun persoalan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana kemampuan keuangan daerah sebelum memasuki era otonomi daerah ?
2. Bagaimana kemampuan keuangan daerah setelah memasuki era otonomi daerah ?
3. Bagaimana hubungan pertumbuhan ekonomi dengan kemampuan keuangan daerah ?

KAJIAN TEORITIS

Kemampuan Keuangan dalam Era Otonomi Daerah

Implementasi otonomi daerah membawa konsekuensi yang sangat besar dalam paradigma pengelolaan daerah. Otonomi daerah termasuk didalamnya adanya adanya desentralisasi fiskal dimana daerah mempunyai kewenangan pengelolaan keuangan yang tinggi (Setiaji dan Adi, 2007). Dalam era otonomi ini, daerah dituntut untuk semakin meningkatkan kemandirian (keuangan) untuk membiayai berbagai belanja daerah. Ketergantungan pembiayaan terhadap pemerintah pusat harus semakin berkurang, seiring dengan naiknya tingkat kemandirian daerah.

Namun demikian, seperti dijelaskan diawal tidak semua daerah menyambut baik kebijakan ini. Hal ini tidak disebabkan oleh enggannya daerah untuk memasuki era ini, namun lebih dikarenakan faktor kesiapan daerah. Oleh sebagian daerah, kebijakan ini dianggap terlalu terburu-buru mengingat hampir sebagian daerah sedang berupaya untuk melepaskan diri dari belenggu krisis ekonomi (Adi,2005). Dalam tahapan awal pemerintah pusat tidak langsung melepaskan daerah untuk menjadi mandiri. Pemerintah pusat tetap memberikan pasokan berupa dana perimbangan yang sangat besar kepada daerah untuk memenuhi berbagai kebutuhan belanjanya, baik dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) maupun dana bagi hasil (DBH).

Kebijakan pemberian dana perimbangan ini disatu sisi dimaknai positif, namun disisi lain justru menjadi diinsentif ataupun demotivasi bagi berbagai pemerintah daerah. Nanga (2005) menyatakan bahwa kebijakan pemberian dalam jumlah sangat besar justru menyebabkan adanya kemalasan fiskal dikalangan pemerintah daerah. Akibatnya tingkat kemampuan keuangan yang lebih baik, pertumbuhan ekonomi tinggi bisa jadi menjadi semakin sulit untuk dicapai mengingat berbagai hambatan itu. Gamkhar dan Oates (1996) menunjukkan bahwa untuk tetap mempertahankan penerimaan yang besar dari pemerintah pusat, daerah mempunyai kecenderungan untuk meningkatkan jumlah belanja secara signifikan.

Terkait dengan hal itu, kesiapan daerah menjadi faktor penting yang cukup menentukan keberhasilan daerah dalam mengimplementasi kebijakan otonomi daerah ini. Salah satu indikator yang bisa digunakan adalah kemampuan keuangan daerah. Kemampuan keuangan daerah dalam era otonomi daerah sering diukur dengan menggunakan kinerja PAD. Besar-kecilnya penerimaan PAD seringkali dihubungkan

dengan keberhasilan daerah dalam menjalani otonomi daerah. Pajak dan Retribusi daerah (yang merupakan komponen penyumbang PAD terbesar) seyogyanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah (Kuncoro, 2007). Penelitian yang dilakukan Lewis (2003) menunjukkan bahwa daerah-daerah sangat agresif dalam mengeluarkan perda terkait dengan PAD, khususnya menyangkut retribusi dan pajak daerah.

Setiaji dan Adi (2007) melakukan penelitian terkait dengan hal ini. Kedua peneliti ini mencoba melihat kesiapan daerah dengan membuat peta kemampuan keuangan daerah (dhi kabupaten dan kota) dengan menggunakan metode kuadran (matriks). Indikator ini diukur dengan pertumbuhan (*growth*) PAD dan peran/kontribusi (*share*) PAD untuk membiayai belanja daerah. Hasil penelitian ini menunjukkan adanya perubahan kemampuan keuangan secara umum; peta kemampuan keuangan kabupaten dan kota mengalami pergeseran yang cukup mencolok. Namun demikian, pergeseran ini lebih banyak disebabkan perubahan *growth* PAD yang sangat signifikan. *Share* PAD terhadap belanja justru tidak mengalami peningkatan, realitas yang terjadi justru hal yang sebaliknya, daerah mengalami penurunan *share* PAD (Setiaji dan Adi, 2007).

Berbeda dengan penelitian Setiaji dan Adi (2007), penelitian ini akan melihat peta kemampuan keuangan dengan metode yang berbeda. Peta kemampuan keuangan disusun dengan menggunakan metode indeks (Bappenas, 2003). Dalam metode ini, selain digunakan *share* dan *growth*, juga digunakan elastisitas PAD terhadap Pertumbuhan Ekonomi. Peningkatan PAD akan dilihat secara komprehensif sebagai akses (akibat) pertumbuhan ekonomi daerah yang lebih baik.

Otonomi daerah memberikan keleluasan daerah untuk mengelola berbagai potensi yang dimiliki. Alokasi berbagai penerimaan daerah (termasuk didalamnya PAD) menjadi faktor penting peningkatan pertumbuhan ekonomi. Wong (2004) memberikan argumentasi yang rasional terkait dengan hal ini; otonomi daerah memberikan kewenangan yang lebih luas untuk melakukan alokasi berbagai sumber daya secara lebih efisien pada berbagai potensi lokal yang dibutuhkan publik, pemerintah daerah dinilai lebih sensitif terhadap kondisi ekonomi daerah. Oates (1995), Lin dan Liu (2003) membuktikan adanya hubungan yang positif antara pelaksanaan desentralisasi dengan pertumbuhan ekonomi. Penelitian lain menunjukkan adanya pertumbuhan ekonomi yang lebih baik pada masa desentralisasi dibanding dengan pertumbuhan ekonomi pada masa sentralisasi (Bohte dan Meier, 2000).

Pertumbuhan Ekonomi dan Kemampuan Keuangan

Otonomi daerah ditujukan untuk meningkatkan kemandirian daerah. Salah satu indikator yang sering digunakan untuk mengukur tingkat kemandirian ini adalah Pendapatan Asli Daerah. Sidik (2002) memberikan pendapat bahwa dalam era otonomi idealnya PAD harus menjadi sumber penerimaan utama. Hal ini disebabkan sumber pendapatan lain dinilai terlalu berfluktuatif dan diluar kontrol (kewenangan) pemerintah.

Salah satu faktor yang dapat mendorong semakin tingginya kemampuan keuangan daerah adalah pertumbuhan ekonomi. Saragih (2003) mengemukakan bahwa kenaikan PAD merupakan akses dari pertumbuhan ekonomi. Sependapat dengan hal itu, Bappenas (2004) menyatakan bahwa pertumbuhan PAD seharusnya sensitif terhadap pertumbuhan ekonomi. Kedua pendapat ini menyiratkan perlunya prioritas kebijakan yang lebih tinggi terhadap upaya-upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daripada kebijakan yang lebih menekankan pada upaya peningkatan PAD secara langsung.

Pengukuran keberhasilan pelaksanaan otonomi seiring dengan meningkatnya kemandirian daerah (yang ditandai dengan meningkatnya PAD) tidak selamanya relevan. Hasil penelitian Lewis (2003) yang menunjukkan meningkatnya jumlah produk perundangan (perda) secara signifikan terkait retribusi maupun pajak daerah memberikan gambaran adanya respon daerah yang berlebihan dalam menghadapi otonomi daerah. Hal ini justru menjadi kontraproduktif karena menambah beban publik (masyarakat) dan juga menghambat masuknya investasi ke daerah. Penelitian Susilo dan Adi (2007), serta Setiaji dan Adi (2007) memberikan fakta empirik tidak adanya peningkatan kontribusi (*share*) PAD terhadap belanja daerah. Hasil penelitian ini, memberikan indikasi tidak produktifnya produk-produk perundangan itu guna peningkatan kemandirian daerah. Masyarakat tidak memberikan kontribusi seperti yang diharapkan (melalui pembayaran retribusi dan pajak daerah), dan hal ini bisa jadi disebabkan masih rendahnya kemampuan membayar (*ability to pay*) ataupun kemauan membayar pajak (*willingness to pay*) masyarakat. Salah satu faktor yang diyakini menjadi penyebab masih rendahnya kedua hal ini (kemampuan dan kemauan untuk membayar) adalah tidak adanya perubahan kesejahteraan masyarakat yang signifikan.

Terkait dengan hal itu (peningkatan kesejahteraan), pemerintah daerah perlu untuk memprioritaskan kebijakan yang tepat sasaran untuk menggairahkan sektor riil, sehingga mendorong percepatan dan peningkatan pertumbuhan ekonomi. Kebijakan alokasi belanja daerah memainkan peranan penting untuk mewujudkan hal ini. Dalam konteks tidak langsung alokasi belanja tidak langsung daerah yang ditujukan untuk kepentingan pembangunan infrastruktur yang mendukung perekonomian diyakini lebih efektif meningkatkan kinerja keuangan daerah daripada belanja-belanja langsung pelayanan publik (Adi, 2006). Pemerintah daerah diharapkan lebih berkonsentrasi pada pemberdayaan kekuatan ekonomi lokal, melakukan alokasi yang lebih efisien pada berbagai potensi lokal yang sesuai dengan kebutuhan publik (Lin dan Liu, 2000; Mardiasmo, 2002 dan Wong, 2004). Peningkatan pertumbuhan ekonomi lokal lebih cepat terwujud dan pada gilirannya dapat meningkatkan kinerja (kemampuan) keuangan daerah.

METODE PENELITIAN

Sampel Dan Data

Penelitian ini pada dasarnya merupakan studi kasus dengan mengambil sampel kabupaten dan kota se Jawa-Bali. Kabupaten dan kota yang dipilih adalah yang tidak termasuk daerah pemekaran. Alasan pengambilan sampel adalah daerah-daerah ini memiliki karakteristik dan kondisi geografis yang relatif sama (Abdullah dan Halim, 2004). Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data keuangan daerah yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik. Adapun data-data tersebut adalah data PDRB, realisasi PAD dan realisasi Belanja Daerah. Untuk kepentingan analisis, data akan dikelompokkan dalam data sebelum otonomi daerah, yaitu data tahun 1998 – 2000 dan data setelah otonomi, yaitu data untuk tahun 2001 – 2004.

Teknik Analisis

Kemampuan Keuangan dalam penelitian ini diukur menggunakan Indeks Kemampuan Keuangan (IKK) (Bappenas, 2003). Untuk menentukan IKK dilakukan langkah-langkah sebagai berikut :

1. Perhitungan dan Analisis Kinerja PAD melalui ukuran share, growth dan elastisitas

$$\text{Share PAD} = \frac{\text{PAD}_t}{\text{Total Belanja}} \dots\dots\dots 1)$$

$$\text{Growth PAD} = \frac{\text{PAD}_t - \text{PAD}_{t-1}}{\text{PAD}_{t-1}} \dots\dots\dots 2)$$

$$\text{Elastisitas} = \frac{\text{Growth PAD}}{\text{Pertumbuhan Ekonomi}} \dots\dots\dots 3)$$

$$\text{Pertumbuhan Ekonomi} = \frac{\text{PDRB}_t - \text{PDRB}_{t-1}}{\text{PDRB}_{t-1}} \dots\dots\dots 4)$$

Keterangan :

- PAD_t = Pendapatan Asli Daerah tahun t
- PAD_{t-1} = Pendapatan Asli Daerah tahun t-1
- PDRB_t = Produk Domestik Regional Bruto tahun t
- PDRB_{t-1} = Produk Domestik Regional Bruto tahun t-1

2. Menyusun Indeks untuk setiap komponen Indeks Kemampuan Keuangan

Indeks ini diperoleh dengan menggunakan persamaan sebagai berikut :

$$\text{Indeks X} = \frac{\text{Nilai X hasil pengukuran} - \text{Nilai X kondisi minimum}}{\text{Nilai X kondisi maksimum} - \text{Nilai X kondisi minimum}} \dots\dots\dots 5)$$

3. Dari persamaan 5), kemudian dihitung IKK yang diperoleh dari persamaan berikut ini

$$\text{IKK} = \frac{\text{XS} + \text{XG} + \text{XE}}{3} \dots\dots\dots 6)$$

Keterangan :

- XS = Indeks Share PAD terhadap Belanja
- XG = Indeks Growth (pertumbuhan PAD)
- XE = Indeks Elastisitas pertumbuhan PAD terhadap Pertumbuhan Ekonomi

4. Menyusun Peta Kemampuan Keuangan berdasarkan IKK yang diperoleh dari persamaan 6). Berdasarkan range IKK tertinggi dan IKK terendah, kemudian disusun peta kemampuan keuangan yang dibagi dalam tiga kategori, yaitu *tinggi, sedang dan rendah*

HASIL DAN PEMBAHASAN

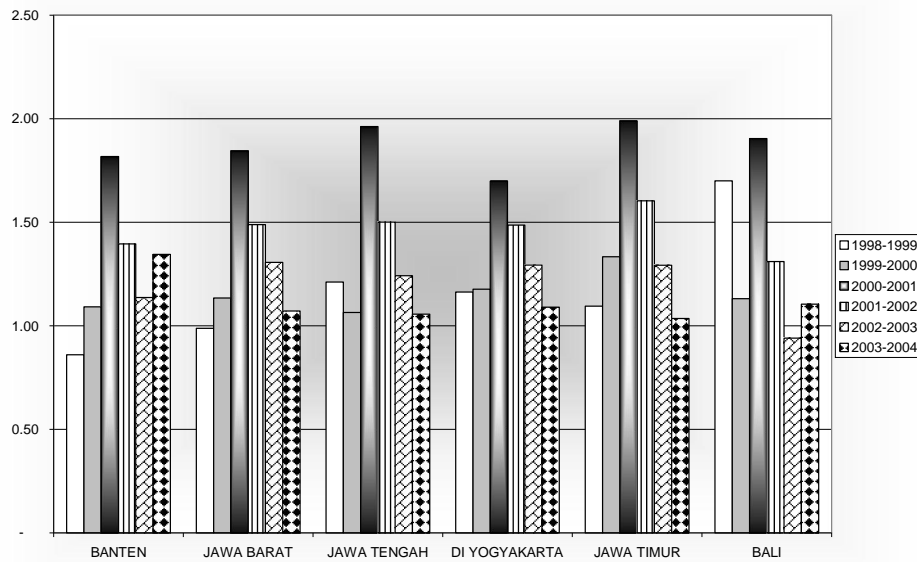
Statistik Diskriptif Variabel Indeks Kemampuan Keuangan

Memasuki era otonomi, kabupaten dan kota sangat agresif dalam mengoptimalkan berbagai potensi daerah yang dimiliki. Data penghitungan menunjukkan bahwa PAD mengalami pertumbuhan positif dan lebih baik dibanding sebelum era otonomi daerah (lihat tabel 1). Sebelum era otonomi pertumbuhan PAD rata-rata adalah sebesar 0,17. Angka pertumbuhan ini masih lebih kecil dibanding dengan rerata pertumbuhan PAD setelah era otonomi daerah dimana PAD meningkat menjadi 1,436 atau PAD meningkat 0,436 (43,6%). Dalam era otonomi ini, tidak ada satu daerahpun yang menunjukkan penurunan PAD. Kenyataan ini berbeda dibanding dengan kondisi sebelum otonomi daerah. Pada era ini, hampir disetiap propinsi (kecuali DI Yogyakarta dan Bali), terdapat kabupaten dan kota yang mengalami pertumbuhan PAD negatif (penerimaan PAD lebih kecil dibanding penerimaan PAD tahun sebelumnya)

TABEL 1
STATISTIK DISKRIPTIF VARIABEL
INDEKS KEMAMPUAN KEUANGAN

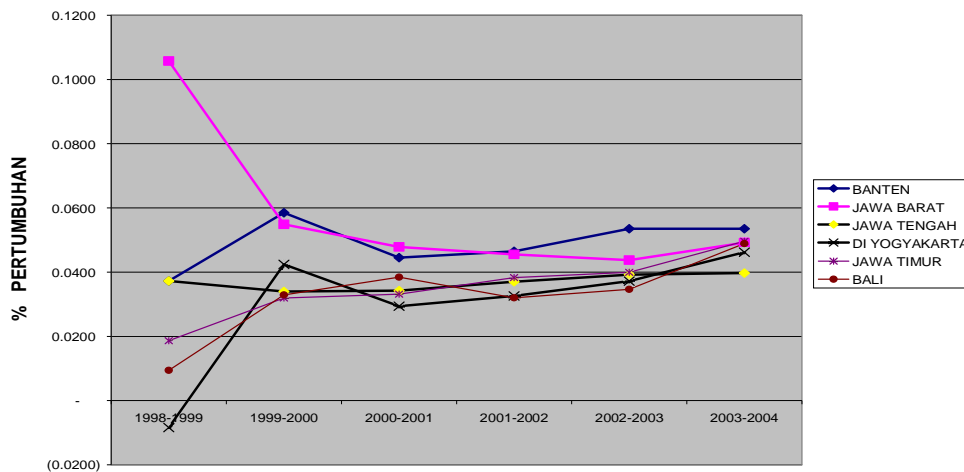
PROPINSI		RERATA GROWTH PAD SEBELUM OTONOMI	RERATA GROWTH PAD SESUDAH OTONOMI	RERATA SHARE PAD SEBELUM OTONOMI	RERATA SHARE PAD SETELAH OTONOMI	ELASTISITAS PERT PAD/PERT EKONOMI SEBELUM OTONOMI	ELASTISITAS PERT PAD/PERT EKONOMI SETELAH OTONOMI
BANTEN	Rerata	-.0250	,4238	,1884	,1083	,9325	1,3575
	Minimum	-.0700	,3370	,0607	,0393	,8800	1,2700
	Maksimum	,0100	,4950	,3360	,1908	,9800	1,4200
	Deviasi Standar	,0412	,0766	,1406	,0790	,0427	,0709
JAWA BARAT	Rerata	,0613	,4279	,1743	,1136	,9920	1,3640
	Minimum	-.2800	,2690	,0642	,0609	,6900	1,2000
	Maksimum	,2700	,8560	,3333	,2234	1,2300	1,7700
	Deviasi Standar	,1530	,1841	,0927	,0511	,1640	,1812
JAWA TENGAH	Rerata	,1383	,4402	,1526	,0936	1,1086	1,3883
	Minimum	-.0300	,2600	,0839	,0479	,9300	1,2000
	Maksimum	,4200	,7340	,3073	,2323	1,3600	1,6900
	Deviasi Standar	,1189	,1149	,0586	,0377	,1174	,1158
YOGYAKARTA	Rerata	,1660	,3920	,1523	,1055	1,1560	1,3420
	Minimum	,0800	,3300	,0768	,0540	1,0300	1,2900
	Maksimum	,2600	,4960	,3147	,2252	1,3200	1,4400
	Deviasi Standar	,0904	,0626	,0947	,0709	,1222	,0593
JAWA TIMUR	Rerata	,2143	,4804	,1486	,0944	1,1847	1,4237
	Minimum	-.0300	,2580	,0650	,0484	,8700	1,2100
	Maksimum	1,5800	,7790	,4119	,3293	2,5200	1,7200
	Deviasi Standar	,3081	,1309	,0854	,0579	,3001	,1303
BALI	Rerata	,4144	,3149	,2560	,1669	1,3867	1,2667
	Minimum	,0500	,1890	,0606	,0459	1,0400	1,1500
	Maksimum	,8700	,5230	,9093	,6212	1,8200	1,4700
	Deviasi Standar	,3296	,1130	,2856	,1851	,3198	,1092
Total	Rerata	,1699	,4360	,1656	,1048	1,1348	1,3806
	Minimum	-.2800	,1890	,0606	,0393	,6900	1,1500
	Maksimum	1,5800	,8560	,9093	,6212	2,5200	1,7700
	Deviasi Standar	,2366	,1346	,1153	,0745	,2377	,1332

Bila dianalisis lebih lanjut, pertumbuhan PAD sangat mencolok pada tahun pertama memasuki era otonomi daerah. Memasuki tahun berikutnya, PAD tetap mengalami pertumbuhan yang lebih besar, tetapi tidak lebih tinggi daripada pertumbuhan pada tahun pertama. Gambar 1 berikut ini menunjukkan bahwa terjadi kenaikan PAD yang sangat tajam tahun itu.



GAMBAR 1 : PERTUMBUHAN PAD 1998-2004

Pertumbuhan PAD yang positif dalam era otonomi ternyata tidak diimbangi dengan peningkatan peran (*share*) PAD terhadap belanja daerah. Peran PAD secara umum mengalami penurunan dari 0,166 sebelum era otonomi menjadi 0.105. Kenyataan ini memberikan indikasi adanya kenaikan yang lebih besar pada sektor penerimaan lain diluar PAD. Terkait dengan hal itu, upaya peningkatan PAD akan efektif bila tidak dilakukan secara langsung. Pemerintah daerah perlu memberdayakan berbagai kekuatan ekonomi lokal untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Tabel 1 memberikan gambaran peningkatan elastisitas, secara umum nilai elastisitas daerah pada era otonomi menunjukkan angka lebih besar dari 1. Hal ini memberikan bukti bahwa peningkatan PAD sensitif terhadap pertumbuhan ekonomi. Diskriptif ini memberikan sinyal positif pentingnya upaya-upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi apabila daerah berkeinginan untuk meningkatkan PAD-nya.



GAMBAR 2 : PERTUMBUHAN EKONOMI 1998 - 2004

Gambar 2 menunjukkan kecenderungan peningkatan pertumbuhan kabupaten dan kota secara umum pada tiap propinsi yang ada. Rerata pertumbuhan ekonomi masih dalam kisaran kurang dari 2 digit (kurang dari 10%, bahkan masih dibawah 6%). Rerata pertumbuhan ekonomi dalam tiga tahun terakhir pengamatan (2001-2004) mengalami peningkatan, kecuali untuk propinsi Jawa Barat. Realitas ini memberikan indikasi positif adanya upaya keras dari pemerintah kabupaten dan kota untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, baik pengembangan dan pembangunan infrastruktur pendukung, melakukan

reformasi birokrasi yang selama ini menghambat tumbuhnya investasi, maupun melakukan berbagai kebijakan strategis lain terkait.

Indeks Kemampuan Keuangan Daerah

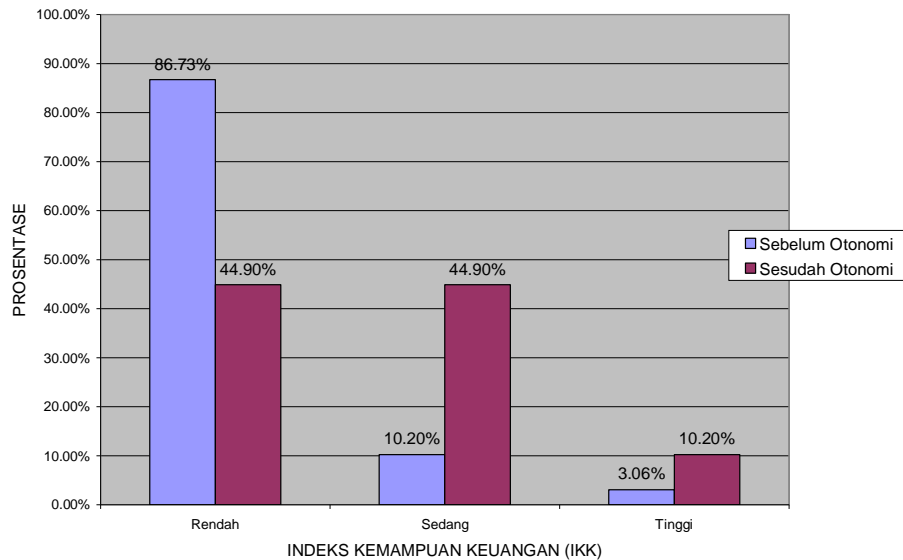
Pelaksanaan otonomi daerah memberikan peluang yang lebih besar untuk menggali berbagai potensi lokal yang dimiliki. Namun demikian, tidak seluruh kabupaten dan kota siap untuk memasuki era ini. Indeks Kemampuan Keuangan (IKK) berikut ini memberikan gambaran awal tingkat kesiapan daerah dalam rangka memasuki era otonomi ini dan bagaimana perkembangan kinerja keuangan daerah setelah memasuki era otonomi.

Tabel 2 memberikan gambaran bahwa secara umum terjadi peningkatan IKK setelah dijalanannya otonomi daerah., yaitu dari rata-rata IKK sebesar 0,2035 menjadi 0,2823 atau mengalami peningkatan sebesar kurang lebih 0,08 atau 8 %. Peningkatan ini menjadi bukti empirik penting adanya kerja keras pemerintah daerah (kabupaten dan kota) untuk memperbaiki kinerja (keuangan) masing-masing. Namun demikian nilai minimum IKK justru mengalami penurunan menjadi hanya 0,03 dan disisi lain nilai deviasi standar mengalami peningkatan dari 0.0985 menjadi 0,1354. Realitas ini memberikan indikasi adanya kemungkinan tingkat kesiapan daerah yang berbeda dalam memasuki era otonomi, khususnya dalam tingkat kemampuan dan pengalaman mengelola keuangan, kekayaan serta sumber-sumber potensial lain yang dimiliki..

Tabel 2
Indeks Kemampuan Keuangan Daerah
Sebelum dan Setelah Otonomi Daerah

PROPINSI		IKK SEBELUM OTONOMI DAERAH	IKK SETELAH OTONOMI DAERAH
BANTEN	Rata-rata	.1425	.2650
	Minimum	.0800	.1900
	Maksimum	.2100	.3700
	Deviasi Standar	.0585	.0794
JAWA BARAT	Rata-rata	.1620	.2753
	Minimum	.0800	.1100
	Maksimum	.2400	.7700
	Deviasi Standar	.0457	.1949
JAWA TENGAH	Rata-rata	.1883	.2840
	Minimum	.1100	.0700
	Maksimum	.2900	.5900
	Deviasi Standar	.0437	.1221
YOGYAKARTA	Rata-rata	.2000	.2420
	Minimum	.1500	.1600
	Maksimum	.2300	.3300
	Deviasi Standar	.0332	.0740
JAWA TIMUR	Rata-rata	.2133	.3230
	Minimum	.1400	.0800
	Maksimum	.7100	.6100
	Deviasi Standar	.1122	.1291
BALI	Rata-rata	.3278	.1978
	Minimum	.1300	.0300
	Maksimum	.6500	.3500
	Deviasi Standar	.1858	.1071
Total	Rata-rata	.2035	.2838
	Minimum	.0800	.0300
	Maksimum	.7100	.7700
	Deviasi Standar	.0985	.1354

Dengan menggunakan hasil penghitungan yang ada disusun peta kemampuan keuangan daerah pada era sebelum dan sesudah otonomi. Hasil pengolahan data menunjukkan adanya pergeseran peta kemampuan keuangan yang cukup menonjol khususnya pada daerah dengan IKK sedang (gambar 3).



GAMBAR 3 : PETA KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH

Analisis lebih lanjut menunjukkan bahwa terjadi perbedaan yang signifikan antara IKK sebelum otonomi dan IKK setelah otonomi. IKK setelah otonomi ternyata lebih baik dibanding dengan IKK sebelum otonomi (tabel 3). Bila dilihat dari variabel-variabel IKK perbedaan cukup nyata terjadi pada keseluruhan variabel, baik pertumbuhan (*growth*) PAD, peran (*share*) PAD terhadap belanja dan juga variabel elastisitas pertumbuhan PAD terhadap pertumbuhan ekonomi. Namun demikian perbedaan yang terjadi pada peran (*share*) PAD justru sesuatu yang tidak diharapkan. Peran PAD yang seharusnya menunjukkan kenaikan justru mengalami penurunan peran yang signifikan. Temuan ini identik dengan Susilo dan Adi (2007) dan Setiaji dan Adi (2007) yang menunjukkan semakin rendahnya kontribusi PAD dalam membiayai pengeluaran daerah. Abdullah dan Halim (2004) dan Kuncoro (2007) memberikan fakta empirik terjadinya fenomena *Flypaper Effect*, yaitu adanya kecenderungan ketergantungan pemerintah daerah (kabupaten dan kota) yang sangat tinggi terhadap penerimaan dari pemerintah pusat yang berupa dana perimbangan, baik dana alokasi umum, dana alokasi khusus maupun dana bagi hasil. Penurunan peran PAD ini tentu saja bukan sepenuhnya menjadi kesalahan daerah mengingat sangat terbatasnya potensi-potensi PAD yang dapat digali daerah. Sumber-sumber penerimaan potensial justru dikelola langsung oleh pemerintah pusat, sementara disisi lain upaya peningkatan PAD melalui pajak ataupun retribusi daerah bisa jadi tidak efektif dikarenakan sangat membebani masyarakat.

TABEL 3
HASIL UJI BEDA BERPASANGAN

		Mean	t	df	Sig. (2-tailed)
Pair 1	IKK SEBELUM OTONOMI DAERAH - IKK SETELAH OTONOMI DAERAH	-.080306	-4.393	97	.000
Pair 2	INDEKS GROWTH PAD SEBELUM OTONOMI - INDEKS GROWTH PAD SETELAH OTONOMI	-.126678	-4.819	97	.000
Pair 3	INDEKS SHARE PAD SEBELUM OTONOMI & INDEKS SHARE PAD SETELAH OTONOMI	.019168	2.751	97	.007
Pair 4	INDEKS ELASTISITAS SEBELUM OTONOMI DAN INDEKS ELASTISITAS SETELAH OTONOMI	-.125408	-4.643	97	.000

Dampak (Elastisitas) Pertumbuhan Ekonomi terhadap Kemampuan Keuangan

Analisis statistik dengan menggunakan analisis diskriminan menunjukkan bahwa dari tiga variabel IKK, dua diantaranya yaitu Elastisitas (Pertumbuhan PAD terhadap Pertumbuhan Ekonomi) dan variabel peran (*share*) PAD merupakan variabel penting yang

mempengaruhi nilai IKK. Variabel Elastisitas mempunyai peran dominan yaitu sebesar 0,924, hal ini berarti 92,4% varians dari variabel ini mempengaruhi IKK (lihat lampiran), sedangkan sisanya dipengaruhi oleh varians atau variabel lain. Semakin tinggi elastisitas maka IKK akan semakin tinggi atau dengan kata lain upaya peningkatan kemampuan keuangan daerah akan lebih cepat terwujud apabila daerah (kabupaten dan kota) mengupayakan peningkatan pertumbuhan ekonomi. Peningkatan pertumbuhan ekonomi ini akan mendorong peningkatan penerimaan PAD yang lebih besar. Hasil penelitian ini mendukung temuan penelitian Adi (2007) yang menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi mempunyai pengaruh terhadap penerimaan PAD. Hasil penelitian ini juga konsisten dengan Saragih (2003) yang menyatakan bahwa kenaikan PAD sebenarnya merupakan eksekusi dari peningkatan pertumbuhan ekonomi dan juga konsisten dengan Bappenas (2004) yang menyatakan bahwa pertumbuhan PAD seharusnya sensitif terhadap pertumbuhan PDRB (Ekonomi).

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa otonomi daerah terbukti membuat daerah lebih kreatif dalam mengembangkan potensi ekonomi lokalnya. Pemberian otonomi menjadikan daerah lebih sensitif dan lebih efisien pada berbagai potensi lokal yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi (Mardiasmo, 2002 dan Wong, 2004)

SIMPULAN DAN IMPLIKASI

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan peluang yang lebih besar kepada daerah untuk meningkatkan kinerja (kemampuan) keuangannya. Daerah (kabupaten dan kota) dianggap lebih sensitif terhadap kebutuhan dan potensi lokalnya yang mendorong percepatan pembangunan ekonomi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum daerah mengalami peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pertumbuhan PAD. Sayangnya pertumbuhan ini tidak diikuti dengan peningkatan peran (*share*) PAD terhadap belanja. Terdapat indikasi masih tingginya ketergantungan terhadap pemerintah pusat.

Kemampuan keuangan kabupaten dan kota juga mengalami perubahan yang cukup berarti. Peta kemampuan keuangan yang disusun dengan menggunakan metode indeks kemampuan keuangan menunjukkan adanya pergeseran kemampuan keuangan daerah ke arah yang lebih baik. Salah satu faktor yang menyebabkan perubahan kemampuan keuangan ini adalah tingkat pertumbuhan ekonomi.

Implikasi penting dari hasil penelitian ini adalah perlunya dilakukan upaya-upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah. Lin dan Liu (2000) merekomendasikan dua hal yang dapat dilakukan agar peningkatan pertumbuhan ekonomi dapat terjadi, yaitu dengan menaikkan investasi modal dan melakukan efisiensi penggunaan sumber daya yang dimiliki. Sensitivitas pemerintah daerah terhadap kebutuhan ekonomi lokal diharapkan dapat mendorong alokasi belanja yang lebih produktif yang mendorong perekonomian yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

REFERENSI

- Adi, Priyo Hari. 2005. *Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi*. Jurnal Kritis. Universitas Kristen Satya Wacana. Salatiga.
- _____. 2006. *Hubungan Antara Pertumbuhan Ekonomi Daerah, Belanja Pembangunan dan Pendapatan Asli Daerah (Studi pada Kabupaten dan Kota se Jawa-Bali)*. Simposium Nasional Akuntansi IX. Padang.
- Abdullah, Syukriy dan Abdul Halim. 2003. *Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Pemerintah Daerah: Studi Kasus Kabupaten/Kota di Jawa dan Bali*. Simposium Nasional Akuntansi VI, 1140-1159
- Bappenas. 2003. *Peta Kemampuan Keuangan Provinsi Dalam Era Otonomi Daerah: Tinjauan atas Kinerja PAD, dan Upaya yang Dilakukan Daerah*. Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah.
- Brodjonegoro, Bambang. 2003. *Dua Setengah Tahun Desentralisasi Fiskal dan Dampaknya terhadap Upaya untuk Mengurangi Kemiskinan dan Mendorong Investasi*. Paper. Kongres Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI). Batu Malang. Jawa Timur.

- Ghamkar, Shama dan Wallace Oates. 1996. *Asymetries in the Response to Increases and Decreases in Governmental Grants : Some Empirical Evidence*. National Tax Journal. Hal : 510 – 512
- Kuncoro, Haryo. 2007. *Fenomena Flypaper Effect pada Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten di Indonesia*. Simposium Nasional Akuntansi X. Makassar.
- Lewis, Blane D. 2003. *Some Empirical Evidence on New Regional Taxes and Charges in Indonesia*. Research Triangle Institute. North Carolina. Working Paper.
- Lin, Justin Yifu dan Zhiqiang Liu. 2000. *Fiscal Decentralization and Economic Growth in China*. Economic Development and Cultural Change. Chicago. Vol 49. Hal : 1 – 21.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi Daerah Sebagai Upaya Memperkokoh Basis Perekonomian Daerah*. http://www.ekonomirakyat.org/edisi_4/artikel_3.htm
- Nanga, Muana. 2005. *Analisis Posisi Fiskal Kabupaten/Kota di NTT: Adakah Posisi Fiskal Pasca Otda Lebih Baik?* Jurnal Kritis. Universitas Kristen Satya Wacana Salatiga.
- Oates, Wallace E. 1995. *Comment on "Conflict and Dillemas of Decentralization" by Rudolf Holmes*. The World Bank Research Observer. Hal : 351 – 353.
- Saragih, Juli Panglima. 2003. *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*. Penerbit Ghalia Indonesia.
- Sidik, Machfud. 2002. *Optimalisasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah*. Makalah disampaikan Acara Orasi Ilmiah. Bandung. 10 April 2002.
- Susilo, Gideon Tri Budi dan Priyo Hari Adi. 2007. *Analisis Kinerja Keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah (Studi Empiris di Propinsi Jawa Tengah)*. Konferensi Penelitian Akuntansi dan Keuangan Sektor Publik Pertama. Surabaya.
- Wirawan, Setiaji dan Priyo Hari Adi. 2007. *Peta Kemampuan Keuangan Daerah : Apakah Mengalami Pergeseran ?*. Simposium Nasional Akuntansi X. Makassar.
- Wong, John D. 2004. *The Fiscal Impact of Economic Growth and Development on Local Government Capacity*. Journal of Public Budgeting., Accounting and Financial Management. Fall. 16.3. Hal : 413 – 423.

LAMPIRAN

TABEL STATISTIK ANALISIS DISKRIMINAN

Eigenvalues

Function	Eigenvalue	% of Variance	Cumulative %	Canonical Correlation
Elastisitas	5.847 ^a	100.0	100.0	.924
Share PAD	.003 ^a	.0	100.0	.051

a. First 2 canonical discriminant functions were used in the analysis.

Wilks' Lambda

Test of Function(s)	Wilks' Lambda	Chi-square	df	Sig.
1 through 2	.146	182.047	4	.000
2	.997	.250	1	.617

Standardized Canonical Discriminant Function Coefficients

	Function	
	1	2
Elastisitas	1.234	-.009
Share PAD	.730	.994