

1-2019

Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Volatilitas Belanja Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia

B. Raksaka Mahi

Pascasarjana Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia,
raksakamahi@yahoo.com

Syarah Siti Supriyanti

Pascasarjana Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia, stazblue@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jepi>



Part of the [Economics Commons](#)

Recommended Citation

Mahi, B. Raksaka and Supriyanti, Syarah Siti (2019) "Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Volatilitas Belanja Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia," *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*: Vol. 19: No. 1, Article 7.

DOI: 10.21002/jepi.2019.07

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jepi/vol19/iss1/7>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Economics & Business at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Volatilitas Belanja Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia

The Impact of Fiscal Decentralization on Local Government Consumption Volatility in Indonesia

B. Raksaka Mahi^{a,*}, & Syarah Siti Supriyanti^a

^aPascasarjana Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia

[diterima: 25 Juni 2018 — disetujui: 25 November 2018 — terbit daring: 6 Mei 2019]

Abstract

The volatility of expenditures sub-local derived from central government transparency in transfers to local governments may aggravate sublocal economy. This study aims to analyze the effect of fiscal decentralization to the level of volatility of local government spending in 230 sub-local in Indonesia. We use two periods, before and after the implementation of Law No. 28 Year 2009. The regression results indicate that the volatility of local government spending may decrease if the degree of fiscal decentralization increases, especially at the time when districts implement that law. As responsive taxation can provide incentives for smooth spending for sub-local government.

Keywords: local government expenditure volatility; fiscal decentralization; revenue side; fiscal capability; property tax

Abstrak

Volatilitas belanja pemerintah kabupaten/kota yang berasal dari ketidakpastian transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dapat memperburuk perekonomian kabupaten/kota. Penelitian ini bertujuan menganalisis pengaruh desentralisasi fiskal terhadap tingkat volatilitas belanja riil pemerintah pada 230 kabupaten/kota di Indonesia serta membandingkan data sebelum dan sesudah implementasi UU No. 28 Tahun 2009. Hasil menunjukkan semakin tinggi derajat desentralisasi fiskal, cenderung menurunkan volatilitas belanja riil pemerintah kabupaten/kota karena kemampuan fiskal kabupaten/kota cenderung meningkat setelah implementasi UU tersebut. Pajak properti merupakan sumber penerimaan daerah yang dapat diprediksi sehingga pemerintah kabupaten/kota dapat mengelola belanja daerahnya dengan lebih pasti dan terukur.

Kata kunci: volatilitas belanja pemerintah; desentralisasi fiskal; sisi penerimaan; kemampuan fiskal; pajak properti

Kode Klasifikasi JEL: H60; H71; H72; E62

Pendahuluan

Saat ini telah banyak negara yang melakukan kebijakan desentralisasi dengan memberikan otonomi yang lebih luas kepada pemerintah daerah untuk mengatur fungsi-fungsi pelayanan publik yang menjadi tugasnya. Dalam rangka membiayai fungsi-fungsi yang “didaerahkan”, pemerintah daerah di-

berikan transfer keuangan dari pemerintah pusat sebagai bagian dari kebijakan desentralisasi fiskal. Esensi dari pemberian desentralisasi fiskal ini adalah untuk meningkatkan efisiensi dalam alokasi sumber daya publik di setiap daerah (Stigler, 1957; Musgrave, 1959; Oates, 1972) dan akan mendorong pertumbuhan ekonomi di masing-masing daerah (Martinez-Vazquez dan McNab, 2003). Desentralisasi fiskal dapat dilakukan dalam berbagai bentuk, antara lain dengan mengalihkan penerimaan pajak dan bukan pajak pemerintah pusat menjadi pajak

*Alamat Korespondensi: Ruang Dosen, Gedung Selasar lantai 2, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia, Kampus UI, Depok. E-mail: raksakamahi@yahoo.com.

maupun retribusi daerah, bagi hasil pajak dan bukan pajak, hibah, pinjaman, dan bantuan (Bergvall *et al.*, 2006; Charbit, 2010).

Desentralisasi fiskal dapat dilakukan dari sisi pengeluaran maupun penerimaan. Desentralisasi fiskal sisi penerimaan lebih ke arah untuk memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola pendapatan daerahnya sendiri, biasanya yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah. Pelaksanaan desentralisasi fiskal sisi penerimaan ini tidak mudah dilaksanakan karena bervariasinya sumber-sumber penerimaan asli daerah. Umumnya, pemerintahan yang berada di perkotaan memiliki potensi ekonomi yang lebih besar sebagai sumber pendapatan daerahnya, terutama bila dilihat dari jenis-jenis pajak daerah yang umumnya memiliki basis pajak perkotaan, sedangkan untuk pemerintah daerah nonperkotaan perlu melakukan upaya untuk menumbuhkan basis pajaknya yang didasarkan atas masing-masing potensi sumber dayanya.

Sementara itu, pelaksanaan desentralisasi fiskal sisi pengeluaran lebih kepada pemberian kewenangan penuh kepada pemerintah daerah untuk mengelola pengeluaran daerahnya sendiri. Umumnya, kebutuhan pengeluaran daerah ini jauh melampaui pendapatan asli daerahnya sehingga diperlukan dana transfer dari pusat seperti dana perimbangan yang terdiri atas 3 jenis yaitu: Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), serta Bagi Hasil Pajak dan Non Pajak.

Sejak 2001, Indonesia telah melaksanakan sistem desentralisasi fiskal dengan konsisten meningkatkan transfer fiskal ke daerah yang ditandai dengan pengesahan Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (PKPD) (kedua regulasi tersebut telah mengalami beberapa kali revisi). Dilihat dari perkembangannya, transfer pemerintah pusat ke pemerintah daerah tahun

2006 meningkat tajam sebagai akibat dari naiknya harga minyak tahun 2005. Kenaikan harga minyak mendorong peningkatan pendapatan pemerintah pusat dari pendapatan nonpajak dan juga dari pajak penghasilan sehingga meningkatkan dana transfer ke daerah (Mahi, 2010). Pada 2008, besaran transfer ke daerah sudah mencapai Rp292,4 triliun atau sekitar 29,6% total belanja negara, sementara dalam Anggaran Penerimaan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) 2011, alokasi tersebut sudah mencapai Rp412,5 triliun dengan rincian alokasi Dana Perimbangan sebesar Rp347,5 triliun dan alokasi Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian sekitar Rp64,9 triliun (Haryanto, 2015).

Tahun 2012, transfer daerah meningkat hingga mencapai 32,8% dari total Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) (Mahi, 2010) sehingga secara garis besar untuk periode 2005–2012, transfer fiskal secara riil tumbuh sekitar 6% per tahun. Terakhir dalam APBN-P 2015, transfer ke daerah sebesar Rp643,8 triliun, sementara alokasi Dana Desa Rp20,7 triliun. Dari keseluruhan alokasi transfer ke daerah tahun 2015, besaran DAU tetap mendominasi sebesar Rp352,8 triliun, disusul Dana Bagi Hasil (DBH) sebesar Rp110,0 triliun dan DAK sebesar Rp58,8 triliun. Besaran alokasi Dana Otonomi Khusus meningkat menjadi Rp17,1 triliun, Dana Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi Rp547,5 miliar, dan Dana Transfer Lainnya sebesar Rp104,4 triliun (Haryanto, 2015). Berdasarkan data yang ada dan sumber dana/polanya, dapat dikatakan bahwa desentralisasi fiskal dari sisi belanja justru menjadikan pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia menjadi tidak efektif. Salah satunya membuat daerah justru semakin bergantung kepada pemerintah pusat.

Desentralisasi fiskal dianggap kurang efektif karena: *Pertama*, bila belanja pemerintah daerah terlalu bergantung pada transfer dan hibah dari pemerintah pusat daripada yang berasal dari sumber daya sendiri (Weingast, 2009, 2014). Jika pemerintah pu-

sat mengalami masalah dalam belanjanya, di level pemerintahan daerah pun pasti akan mengalami masalah yang sama sehingga dapat dilihat jika belanja pada level nasional menurun/naik, begitupun yang terjadi pada level daerah (Gambar 1).

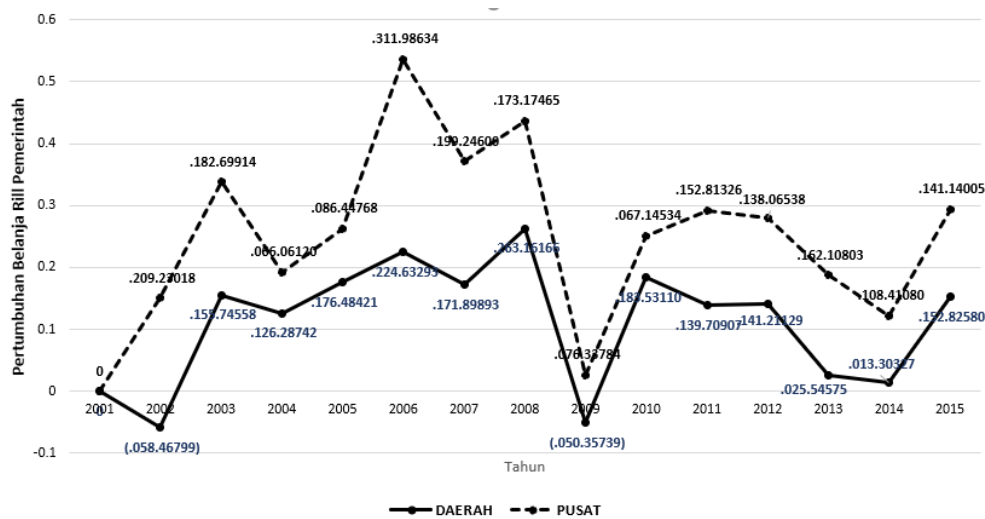
Weingast (2014) juga mengatakan bahwa adanya transfer atau hibah dari pemerintah pusat menyebabkan penurunan akuntabilitas pemerintah daerah dan tidak sesuai dengan prinsip manfaat perpajakan. Menurut prinsip itu, jika pemerintah daerah bergantung pada pendapatan asli daerahnya sendiri, maka pemerintah daerah akan lebih paham kebutuhan warganya dan lebih bertanggung jawab terhadap anggaran yang digunakan terkait dengan penyediaan pelayanan publik yang diterima warganya (Musgrave, 1983; Oates dan Schwab, 1988).

Kedua, menurut Ashworth *et al.* (2013) dan Rodden (2003), jika pemerintah daerah lebih banyak menerima hibah atau transfer dari pemerintah pusat, maka pemerintah daerah cenderung melakukan 'pemborosan' dengan melakukan belanja yang kurang mencerminkan kebutuhan warga daerahnya sehingga desentralisasi fiskal dianggap kurang efektif. Pemerintah daerah akan membelanjakan dana tersebut berdasarkan besaran dananya, bukan pada apa yang dibutuhkan. Jika pembiayaan berasal dari pajak daerahnya sendiri, maka pemerintah daerah akan lebih selektif, efektif, dan efisien dalam membelanjakan dana tersebut (Cassette dan Paty, 2010) sehingga dari kurang efektifnya pelaksanaan desentralisasi fiskal tersebut, menurut kajian yang dilakukan oleh Blöchliger dan Petzold (2009), akan cenderung mengakibatkan buruknya fluktuasi pendapatan dan penerimaan pemerintahan daerah selama siklus anggaran.

Fluktuasi atas ketidakpastian penerimaan anggaran dalam membiayai belanja daerahnya menyebabkan terjadinya volatilitas belanja riil pemerintah daerah. Volatilitas belanja riil pemerintah daerah dapat digambarkan sebagai ketidakpastian peme-

rintah pusat dalam penyaluran dana transfer ke pemerintah daerah. Terkadang, penyaluran tersebut mengalami hambatan sehingga tidak sesuai dengan pelaksanaan kegiatan di awal tahun anggaran, terlebih jika pemerintah daerah memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap pemerintah pusat. Hal ini berdampak kepada penyerapan anggaran untuk memenuhi belanja daerahnya, penyerapan anggaran untuk belanja pemerintah daerah menjadi lebih kecil dari tahun sebelumnya, tidak sesuai dengan kebutuhan daerah, dan pada akhirnya fluktuasi/volatilitas tersebut akan memengaruhi pertumbuhan ekonomi daerah tersebut (Furceri, 2007). Namun, jika pemerintah daerah tidak terlalu bergantung kepada pemerintah pusat melainkan bergantung kepada pendapatan asli daerahnya sendiri, maka pemerintah daerah bebas bertanggung jawab dalam membelanjakan kebutuhan daerahnya yang sesuai dengan kebutuhan warganya. Penyerapan belanja cenderung lebih stabil di setiap tahunnya yang akan mengakibatkan menurunnya volatilitas belanja riil pemerintah daerah dan meningkatkan pertumbuhan daerah.

Jika pada tataran pemerintah pusat, volatilitas belanja pemerintah salah satunya dapat diatasi dengan cara meningkatkan derajat desentralisasi fiskal di pemerintahan daerah, selain dari langkah kebijakan fiskal yang lain seperti diskresioner dan penstabil otomatis sehingga dengan cara meningkatkan derajat desentralisasi fiskal di pemerintahan daerah, maka volatilitas belanja pemerintah pusat akan berkurang, karena pendistribusian ulang wewenang pajak dari pemerintah pusat ke pemerintahan daerah menyebabkan volatilitas belanja pemerintah pusat semakin berkurang/kecil (Furceri, 2007). Lebih lanjut, Furceri (2007) menemukan bahwa solusi untuk mengurangi volatilitas belanja pemerintah ini dapat digunakan juga pada tingkat pemerintah daerah, yaitu dengan cara meningkatkan derajat desentralisasi fiskal terutama dari sisi penerimaan (pajak, retribusi, dan lain-lain). Bentuk



Gambar 1: Hubungan Pertumbuhan Belanja Riil Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (dalam persentase)
Sumber: *Nota Keuangan Tahun 2005–2016*, Kementerian Keuangan (diolah)

langkah pemerintah pusat untuk memperkecil volatilitas belanja riil pemerintah daerah ini adalah dengan memperkecil ketergantungan pemerintah daerah, di antaranya pemerintah daerah harus diberikan wewenang yang luas dalam pengelolaan pendapatan asli daerahnya (meningkatkan kemampuan fiskal daerah). Pada pelaksanaannya di Indonesia, hal tersebut diatur oleh UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam undang-undang tersebut dijelaskan bahwa yang menjadi sumber-sumber pembiayaan untuk pembangunan daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) (desentralisasi fiskal sisi penerimaan) dan Dana Perimbangan (desentralisasi fiskal sisi pengeluaran). PAD yang dimaksud terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan PAD lain-lain yang sah. Peningkatan PAD bertujuan untuk meningkatkan kemampuan fiskal.

Kemampuan fiskal didefinisikan sebagai kemampuan daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerahnya. Semakin besar pendapatan asli daerahnya, akan semakin kecil celah fiskal yang harus

ditutupi oleh pemerintah pusat yang berasal dari transfer daerah sehingga ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat semakin kecil. Selain itu, ketika pemerintah daerah memiliki kemampuan fiskal yang besar, pemerintah daerah akan lebih responsif terhadap warganya. Saat pemerintah daerah lebih paham akan kebutuhan daerahnya, maka belanja daerah akan dilakukan jauh lebih terarah dan efisien. Pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia lebih condong kepada sisi pengeluaran (*expenditure*) bukan dari sisi pendapatan (*revenue*) (Haryanto, 2015; Mahi, 2010). Namun, sejak dikeluarkannya UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Indonesia telah melakukan perbaikan kebijakan desentralisasi fiskal dengan memperkuat sisi penerimaan (*revenue*), meskipun masih didominasi oleh transfer dari pusat.

Dalam komposisi PAD, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan PAD lain-lain yang sah, masih belum menyumbang secara signifikan terhadap total penerimaan PAD daerah, hanya pajak daerah dan retribusi daerah yang mendominasi penerimaan PAD daerah. Semenjak dikeluarkannya

undang-undang tersebut, pemerintah pusat telah memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk mengelola pajak-pajak yang dianggap produktif seperti pajak properti sehingga dengan diimplementasikannya undang-undang tersebut diharapkan pemerintah kabupaten/kota dapat menjadi mandiri dalam melakukan pembiayaan daerahnya. Suatu negara yang melakukan sistem desentralisasi harus mampu menunjukkan bahwa daerah-daerahnya bisa mandiri yang diwujudkan dengan berkurangnya ketergantungan keuangan terhadap pemerintah pusat sehingga kemungkinan besar jika semakin besar kemampuan fiskal, maka volatilitas belanja pemerintah daerah semakin kecil dan pertumbuhan ekonomi daerah dapat terjaga dengan baik (Monkam, 2012).

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa kemungkinan volatilitas belanja riil pemerintah daerah yang tinggi bisa berakibat negatif kepada pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota di Indonesia. Oleh karena itu, desentralisasi fiskal dalam wujud kemampuan fiskal perlu dibuktikan jika pemerintah kabupaten/kota diberikan wewenang yang lebih besar dalam mengelola penerimaannya. Setelah implementasi UU No. 28 Tahun 2009, diharapkan akan memperkecil volatilitas belanja riil pemerintah daerah yang nantinya akan berpengaruh kepada pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota di Indonesia (Bodman dan Hodge, 2010) sehingga muncul pertanyaan dapatkah volatilitas belanja riil pemerintah kabupaten/kota dipengaruhi oleh desentralisasi fiskal, khususnya pada sisi penerimaan/kemampuan fiskal masing-masing kabupaten/kota? Mengingat pemerintah pusat telah melakukan peningkatan pelaksanaan desentralisasi fiskal sisi penerimaan dengan diterapkannya UU No. 28 Tahun 2009, maka harus dipertimbangkan sebelum dan sesudah pelaksanaan undang-undang tersebut. Untuk menjawab pertanyaan tersebut penulis akan melakukan penelitian mengenai dampak desentralisasi fiskal terhadap volatilitas belanja riil

JEPI Vol. 19 No. 1 Januari 2019, hlm. 118–138

pemerintah kabupaten/kota di Indonesia dengan mengadopsi penelitian yang dilakukan oleh Furceri *et al.* (2016).

Tinjauan Literatur

Penelitian terkait volatilitas belanja riil pemerintah daerah tidak hanya memperhatikan hubungan antara desentralisasi fiskal sisi pengeluaran dengan desentralisasi fiskal sisi penerimaan, tetapi juga perlu memperhatikan struktur dan komposisi dari desentralisasi fiskal sisi penerimaan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Saat kewenangan untuk menjalankan pemerintahan diberikan oleh pusat kepada daerah, tentunya pemerintah daerah membutuhkan biaya yang memadai untuk menjalankan kewenangan tersebut. Pemerintah pusat dengan pemerintah daerah harus sama-sama ikut menanggung biaya-biaya tersebut. Pembiayaan yang dimaksud merupakan pembiayaan yang berasal dari pajak dan retribusi daerahnya sendiri, bagi hasil pajak, dan transfer daerah.

Masing-masing sumber pembiayaan tersebut menimbulkan dampak yang berbeda pada pelaksanaan desentralisasi fiskal. Kajian yang ada menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal yang didanai oleh transfer daerah dari pemerintah pusat (sisi pengeluaran) secara umum akan menyebabkan belanja pemerintah daerah menjadi lebih besar dan akan menimbulkan masalah ketergantungan yang tinggi kepada pemerintah pusat (Rodden, 2003; Fiva, 2006). Sebaliknya, desentralisasi fiskal berdasarkan pajak dan retribusi sendiri (sisi penerimaan) nampaknya akan cenderung mengarah pada pelaksanaan belanja pemerintah daerah yang lebih hemat, terarah, efektif, dan efisien karena menyangkut kepuasan dari warganya yang membayar pajak (Jin dan Zou, 2002; Cassette dan Paty 2010; Golem, 2010).

Seperti yang telah dipaparkan, bukan hanya masalah antara desentralisasi fiskal sisi pengeluaran ataupun desentralisasi fiskal sisi penerimaan, namun perlu dilihat juga komposisi yang berada di

dalam desentralisasi fiskal dari sisi penerimaan tersebut. Berdasarkan penelitiannya, Liberati dan Sacchi (2013) mengatakan bahwa tidak semua jenis pajak daerah mampu memberikan kontribusi yang berarti dalam hal pembiayaan untuk belanja pemerintah daerahnya. Lebih lanjut, Liberati dan Sacchi (2013) menemukan bahwa hanya pajak properti (Pajak Bumi dan Bangunan [PBB], Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan [BPHTB], dan lain-lain) yang memiliki peran besar dalam pembiayaan belanja pemerintah daerah dibanding dengan jenis-jenis pajak yang lain. Hal ini dikarenakan pajak properti lebih dapat diprediksi dan lebih besar dibanding pajak lain yang pendapatannya kurang bisa diprediksi (Norregaard, 2013). Selain bisa diprediksi, kemungkinan mobilitas pembayar pajak properti hampir dikatakan jarang terjadi sehingga konsekuensi untuk kehilangan sumber pajak dari properti kemungkinannya juga kecil. Fakta ini juga meminimalisir kompetisi antardaerah dalam hal pemenuhan pajak properti (Eyraud, 2014).

Menurut Bordignon dan Minelli (2001), pemungutan pajak properti seharusnya dilakukan oleh pemerintah daerah sehingga pemerintah daerah akan memiliki derajat desentralisasi fiskal yang lebih tinggi dari pengelolaan dan tanggung jawab atas pajak properti daerahnya. Selain itu, Tiebout (1956) mengakui bahwa pajak properti adalah bentuk ideal dari pajak daerah karena akan mendorong pembuat kebijakan daerah untuk merancang kebijakan yang efisien yang dapat menarik modal dan tenaga kerja serta mengurangi pemborosan sumber daya. Brennan dan Buchanan (1980) mengembangkan argumen teoretis yang menunjukkan bahwa basis pajak responsif, seperti pajak properti, dapat membantu mengatasi pemborosan dalam belanja di sektor publik. Ketika pajak properti daerah membiayai kebutuhan akan pelayanan publik daerah, maka keputusan pemerintah daerah untuk sektor publik cenderung lebih efisien karena pembayar pajak/warga akan mendukung kegiatan-kegiatan

yang manfaatnya dapat dirasakan melebihi beban pajak yang dibayarkan (Fischel, 2001).

PAD merupakan pencerminan dari *local taxing power* yang seharusnya cukup signifikan jumlahnya, apalagi dalam era desentralisasi fiskal saat ini. Pada awal pelaksanaan, pajak-pajak dan retribusi sebagai penyumbang utama PAD hanya mampu menyumbang rata-rata 6,08% dari total belanja daerah (Mahi, 2010). Hal ini diduga karena jenis pajak yang diberikan kepada daerah saat itu bukanlah pajak progresif yang mampu meningkatkan pendapatan daerah secara signifikan¹ sehingga ketergantungan kepada pemerintah pusat masih cukup tinggi, yang berarti derajat desentralisasi fiskal daerah dari sisi penerimaan tersebut rendah/kecil. Lalu pada 2009, pemerintah mengganti UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dengan UU No. 28 Tahun 2009, yang di dalamnya ditambah jenis-jenis pajak yang diberikan kepada kabupaten/kota².

Oleh karena itu, dengan diterbitkannya UU No. 28 Tahun 2009, dalam penelitian ini dianggap menjadi momentum dimulainya perbaikan yang sangat fundamental pada sistem desentralisasi fiskal dari sisi penerimaan, karena dalam undang-undang tersebut, pajak properti diberikan di tingkat kabupaten/kota. Menurut Halim (2001), ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan desentralisasi fiskal adalah:

- (a) **Kemampuan keuangan daerah**, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola, dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penye-

¹Berdasarkan UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU Republik Indonesia No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, jenis-jenis pajak yang diberikan oleh kabupaten/kota terdiri dari: Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C, dan Pajak Parkir.

²Berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009, jenis pajak yang ditambah untuk dikelola oleh kabupaten/kota adalah Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) Perdesaan dan Perkotaan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Sarang Burung Walet, dan Pajak Air Tanah (yang sebelumnya milik provinsi).

lenggaraan pemerintahan.

- (b) **Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin**, oleh karena itu, PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Berdasarkan teori dan temuan yang telah dipaparkan, kemampuan keuangan daerah dapat digunakan untuk menilai kemampuan daerah dalam melaksanakan desentralisasi fiskal. Penilaian kemampuan keuangan daerah tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan derajat desentralisasi fiskal. Oleh karena proksi dari desentralisasi fiskal sisi penerimaan serta unsur pajak properti sebagai sumber penerimaan yang saat ini dianggap sebagai sumber yang terbesar, maka pengukuran derajat desentralisasi fiskal akan menggunakan ukuran perbandingan PAD dengan total penerimaan daerah (TPD). Rasio derajat desentralisasi fiskal dari sisi penerimaan/kemampuan fiskal mulai dari 0 sampai dengan 1. Semakin tinggi rasio tersebut (mendekati angka 1), akan semakin tinggi derajat desentralisasi fiskal sisi penerimaan/kemampuan fiskal kabupaten/kota tersebut, yang menandakan semakin kecilnya ketergantungan pemerintahan daerah terhadap pemerintahan pusat.

Volatilitas belanja riil yang dimaksud dalam penelitian ini adalah fluktuasi belanja pemerintah daerah yang diakibatkan oleh ketergantungan daerah pada dana transfer yang tinggi dari pemerintah pusat. Semakin tinggi transfer daerah/hibah, akan semakin tinggi volatilitas belanja riil pemerintah daerah (Sacchi dan Salotti, 2014). Hal ini membuktikan bahwa jika pembiayaan daerah terlalu bergantung kepada pemerintah pusat, akan membuat belanja daerah lebih rentan terhadap ketidakstabilan dan ketidakpastian sehingga akan berdampak terjadinya volatilitas. Hasil ini sesuai dengan bukti-bukti terkait yang menunjukkan bahwa dana transfer/hibah dapat mengurangi upaya pengumpulan pajak pemerintah daerah dan mengembangkan potensi daerah

sehingga daerah tersebut akan mengalami defisit dan utang yang tinggi (Stein, 1999; Blöchliger dan Petzold, 2009).

Beberapa penelitian tentang faktor-faktor penentu volatilitas pengeluaran pemerintah telah diteliti oleh Furceri dan Ribeiro (2009) menggunakan data untuk 160 negara tahun 1960–2000 yang membuktikan bahwa ukuran negara (*size government*) yang diproksikan oleh jumlah penduduk memengaruhi volatilitas belanja riil pemerintah. Semakin tinggi jumlah penduduk di suatu wilayah, akan menyebabkan semakin tinggi pula volatilitas belanja pemerintahnya. Selain dikaitkan dengan ukuran negara, literatur lainnya (Rodrik, 1998; Fatás dan Mihov, 2003, 2005) menunjukkan bahwa keadaan demografis (misalnya, tingkat urbanisasi, luas wilayah, dan kepadatan penduduk), dan keadaan makroekonomi (misalnya, Produk Domestik Bruto (PDB), keterbukaan, dan inflasi) mungkin berpotensi memengaruhi volatilitas konsumsi pemerintah. Kemudian, dengan melihat status negara tersebut (negara dengan pendapatan tinggi, pendapatan menengah ke atas, pendapatan menengah ke bawah, dan pendapatan rendah), Furceri *et al.* (2016) menemukan bahwa negara yang berpenghasilan tinggi akan lebih rendah volatilitas belanja pemerintahnya dibanding dengan negara yang berpenghasilan rendah.

Berdasarkan kajian dari literatur tentang faktor-faktor penentu volatilitas belanja pemerintah yang telah dipaparkan dan mengingat penelitian tersebut berada pada level nasional bukan level kabupaten/kota, dalam penelitian ini seluruh variabel tersebut bukan menjadi fokus utama dalam penelitian ini, namun tetap akan digunakan untuk dijadikan variabel kontrol. Secara keseluruhan, relevansi dari penelitian mengenai volatilitas belanja pemerintah daerah adalah jika terjadi volatilitas belanja riil pemerintah daerah, akan memengaruhi pertumbuhan perekonomian di daerah tersebut. Afonso dan Furceri (2010) membuktikan bahwa volatilitas

belanja pemerintah akan merugikan pertumbuhan ekonomi. Namun di sisi lain, beberapa peneliti mengatakan bahwa jika suatu negara menjaga volatilitas belanja pemerintahan di negaranya menjadi kecil, negara tersebut kemungkinan melakukan pembatasan/penghematan belanja pemerintah. Jika cara itu yang dilakukan, dapat menyebabkan pertumbuhan ekonomi yang lebih lambat terlebih jika terjadi *shock* (Roubini dan Sachs, 1989; Poterba, 1995; Lane, 2003). Oleh sebab itu, terjadi ketidakstabilan makroekonomi.

Metode

Penelitian mengenai dampak desentralisasi fiskal dari sisi penerimaan (kemampuan fiskal) terhadap volatilitas belanja pemerintah daerah di Indonesia ini akan didahului oleh pembuktian teori Sacchi dan Salotti (2014) yang menyatakan bahwa transfer daerah berhubungan positif dengan volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah kabupaten/kota. Pembuktian ini penting dilakukan untuk melihat apakah teori tersebut juga berlaku untuk kasus di Indonesia. Jika teori tersebut sesuai dengan kasus di Indonesia, maka penelitian ini relevan untuk dilakukan. Dengan melakukan analisis bivariat, persamaannya adalah sebagai berikut:

$$GC_vol_{i,t} = \alpha_{i,0} + \alpha_{i,1}trfd_{i,t} + u_{i,t} \quad (1)$$

dengan $GC_vol_{i,t}$ adalah volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah; $trfd$ adalah jumlah transfer daerah; dan $u_{i,t}$ adalah *error*.

Hipotesis Persamaan (1) dapat dinyatakan sebagai berikut:

“Semakin besar transfer daerah, semakin tinggi volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah daerah.”

Kemudian, penelitian ini akan dilanjutkan dengan menggunakan model yang dibangun oleh

Furceri *et al.* (2016). Model yang dibangun oleh Furceri *et al.* (2016) merupakan model yang digunakan untuk menganalisis desentralisasi fiskal antarnegara yang tentunya memiliki derajat desentralisasi yang berbeda juga antarnegaranya. Pada penelitian ini, model tersebut akan disesuaikan dengan unit analisis yang akan diteliti, yaitu antarkabupaten/kota di Indonesia. Desentralisasi fiskal di Indonesia memiliki aturan dan undang-undang yang sama di setiap kabupaten/kota sehingga desentralisasi fiskal, khususnya dari sisi pengeluaran, memiliki derajat desentralisasi fiskal yang dianggap tidak berbeda. Akan tetapi, meskipun undang-undang dan peraturannya sama, desentralisasi fiskal dari sisi penerimaan akan memiliki derajat yang berbeda-beda karena PAD akan memiliki variasi yang berbeda-beda juga di setiap kabupaten/kota-nya. Hal ini tentunya sesuai dengan tujuan dari penelitian ini. Penelitian ini akan menggunakan model *t* dengan variabel kontrol dan variabel *dummy*. Secara spesifik, model yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

$$GC_vol_{i,t} = \alpha_{i,0} + \alpha_{i,1}fd_rev_{i,t} + \beta'_{i,j}reg_inst_{i,t} + \beta'_{i,k}demo_{i,t} + \beta'_{i,l}macro_{i,t} + \beta'_{i,m}D_{i,t} + u_{i,t} \quad (2)$$

dengan $GC_vol_{i,t}$ adalah volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah; $\alpha_{i,1}fd_rev_{i,t}$ adalah desentralisasi fiskal sisi penerimaan (kemampuan fiskal); $\beta'_{i,j}reg_inst_{i,t}$ adalah variabel kontrol indikator regional institusional; $\beta'_{i,k}demo_{i,t}$ adalah variabel kontrol indikator demografis; $\beta'_{i,l}macro_{i,t}$ adalah variabel kontrol indikator makroekonomi; $\beta'_{i,m}D_{i,t}$ adalah *dummy* periode (sebelum dan sesudah penerapan UU No. 28 Tahun 2009); $u_{i,t}$ adalah *error term*; *i* adalah kabupaten/kota; dan *t* adalah periode.

Hipotesis Persamaan (2) pada penelitian ini dapat dinyatakan sebagai berikut:

“Semakin tinggi derajat desentralisasi fiskal dari sisi penerimaan (kemampuan fiskal daerah), diduga volatilitas belanja riil pemerintah akan semakin kecil/rendah.”

Sementara itu, hipotesis/dugaan pengaruh variabel independen lainnya terhadap volatilitas belanja riil pemerintah kabupaten/kota adalah sebagai berikut:

- (a) semakin menengah/miskin suatu daerah, diduga akan semakin tinggi volatilitas belanja riil pemerintah daerahnya.
- (b) semakin tinggi pertumbuhan populasi dan luas wilayah di suatu daerah, diduga akan semakin tinggi volatilitas belanja riil pemerintah daerahnya.
- (c) semakin tinggi pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) suatu daerah, diduga volatilitas belanja riil pemerintah daerahnya akan semakin menurun.
- (d) pada saat peraturan UU No. 28 Tahun 2009 diberlakukan, diduga pelaksanaan UU tersebut mampu memperkecil volatilitas belanja riil pemerintah daerah.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data *cross section* volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah kabupaten/kota yang ada di Indonesia, yang terbagi ke dalam dua periode sebelum dan sesudah pelaksanaan UU No. 28 Tahun 2009. Rentang pengambilan periode observasi dimulai semenjak pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia dimulai, yaitu tahun 2001–2016. Periode pertama adalah sebelum UU No. 28 Tahun 2009 diterapkan yaitu tahun 2005–2009, sedangkan periode kedua adalah sesudah UU No. 28 Tahun 2009 diterapkan yaitu tahun 2012–2016. Alasan diambilnya tahun 2005–2009 sebagai periode pertama karena pada rentang tahun tersebut pelaksanaan desentralisasi fiskal di kabupaten/kota dianggap sudah stabil, sedangkan alasan diambilnya tahun 2012–2016 karena mulai tahun 2012 sudah terdapat lebih dari 300 kabupaten/kota yang menerapkan UU No. 28 Tahun 2009, artinya sudah lebih dari setengah jumlah kabupaten/kota yang ada di Indonesia menerapkan undang-undang tersebut. Tahun 2010 dan 2011 tidak diambil sebagai observasi karena dianggap

JEPI Vol. 19 No. 1 Januari 2019, hlm. 118–138

gap tahun-tahun tersebut merupakan tahun transisi sehingga masih belum banyak kabupaten/kota di Indonesia yang menerapkan undang-undang tersebut.

Kabupaten/kota yang digunakan merupakan 230 kabupaten/kota terpilih yang tidak mengalami pemekaran sejak 2001 sampai dengan 2016 (bukan menjadi kabupaten/kota induk maupun bukan hasil pemekaran). Alasan pemilihan sampel terpilih ini adalah untuk menghindari adanya pergerakan pertumbuhan ekonomi yang sangat tinggi atau sangat rendah yang terjadi secara tiba-tiba/drastis akibat adanya pemekaran wilayah. Dengan metode pemilihan sampel seperti ini, *real effect* desentralisasi fiskal terhadap volatilitas belanja riil pemerintah dapat ditangkap dengan baik oleh model analisis yang digunakan. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Adapun data dan sumber data disajikan pada Tabel 1.

Penelitian ini menggunakan analisis regresi dengan melibatkan variabel dependen volatilitas belanja riil pemerintah per periode dan variabel independen desentralisasi fiskal sisi penerimaan/kapasitas fiskal yang merupakan rata-rata dari setiap periode ditambah dengan *dummy* periode penerapan. Analisis ini digunakan untuk menganalisis apakah ada hubungan yang signifikan antara variabel dependen dan variabel independen tersebut.

Pada analisis ini, pengujian diberi label sebagai Spesifikasi model A. Lalu, pada Spesifikasi A diberikan variabel kontrol regional rata-rata per periode, kemudian diberi label sebagai Spesifikasi B. Spesifikasi B ditambahkan kembali variabel kontrol demografis rata-rata per periode dan diberi label sebagai Spesifikasi C. Pada akhirnya, Spesifikasi C ditambahkan kembali variabel kontrol dengan variabel makroekonomi rata-rata per periode dan diberi label Spesifikasi D. *Dummy* penerapan disertakan pada seluruh Label Spesifikasi untuk melihat dampak sebelum dan sesudah pelaksanaan UU No.

Tabel 1: Data dan Sumber Data Penelitian

No	Variabel	Deskripsi	Sumber Data
1	GC.Vol	Pertumbuhan realisasi belanja pemerintah kabupaten/kota	Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan
2	fd_rev	Derajat desentralisasi fiskal dari sisi penerimaan (PAD dan Total Pendapatan Daerah)	DJPK Kementerian Keuangan
3	reg_inst	Dummy regional/ status daerah (<i>high income, middle income</i> , dan <i>low income</i>)	Kementerian Keuangan
4	Demo	Pertumbuhan jumlah penduduk dan luas wilayah	Badan Pusat Statistik (BPS)
5	Macro	PDRB	BPS
6	Dummy penerapan	Sebelum dan sesudah pelaksanaan UU No. 28 tahun 2009 0 = tahun sebelum pelaksanaan UU No. 28 tahun 2009 (tahun 2005–2009) 1 = tahun sesudah pelaksanaan UU No. 28 tahun 2009 (tahun 2012–2016)	

Sumber: Hasil Pengolahan Penulis dan Pengembangan Model yang Dibangun oleh Furceri *et al.* (2016)

28 Tahun 2009. Penambahan satu-satu dari variabel kontrol merupakan cara untuk menganalisis apakah variabel regresor tunggal benar-benar memang yang memengaruhi volatilitas belanja riil pemerintah dan agar tidak terjadi bias (*robust*). Spesifikasi A, B, dan C akan menggunakan metode estimasi *ordinary least squares* (OLS), berbeda dengan spesifikasi D yang akan menggunakan *two stage least squares* (TSLS), karena diduga terdapat simultanitas antara volatilitas belanja riil pemerintah kabupaten/kota dengan variabel kontrol makroekonomi yaitu PDRB.

Devinisi Operasional Variabel

Variabel-variabel pada penelitian ini terdiri dari variabel dependen dan independen. Variabel dependen pada penelitian ini adalah volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah dan variabel independen penelitian ini terdiri dari derajat desentralisasi fiskal dari sisi penerimaan (*fd_rev*); *dummy* daerah yang kaya, menengah, dan miskin (*reg_inst*); demografi (*demo*) yang diwakili oleh variabel jumlah penduduk (*ln_populasi*) dan luas wilayah masing-masing kabupaten/kota (*ls_wilayah*); PDRB masing-masing kabupaten/kota (*macro*); dan *dummy* penerapan UU No. 28 tahun 2009. Penjelasan terhadap masing-masing variabel dependen dan independen tersebut adalah sebagai berikut:

1. Volatilitas Pertumbuhan Belanja Riil Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia (*GC_vol*)

Variabel dalam penelitian ini didefinisikan sebagai standar deviasi dari pertumbuhan belanja riil pemerintah kabupaten/kota dengan periode per 5 tahun mulai dari 2005 sampai dengan 2009 untuk periode sebelum penerapan UU No. 28 tahun 2009 dan mulai dari 2012 sampai dengan 2016 untuk periode sesudah penerapan UU No. 28 tahun 2009. Dengan mendapatkan standar deviasi per lima tahun tersebut, dapat diketahui volatilitas dari pertumbuhan belanja riil pemerintah kabupaten kota selama tahun pengamatan. Volatilitas hanya mengukur kuantitas perubahan bukan arah sehingga volatilitas tidak dipengaruhi oleh arah perubahan. Volatilitas yang terjadi pada belanja pemerintah akan berpengaruh terhadap kondisi makroekonomi dan kinerja sektor-sektor perekonomian. Volatilitas sangat dibutuhkan dalam rangka menghitung harga dari derivatif tersebut. Adapun dalam statistik, pengukurannya adalah simpangan baku (*standard of deviation*) dengan rumus sebagai berikut:

$$s = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{n - 1}} \quad (3)$$

dengan s adalah standar deviasi; n adalah jumlah total data/pengamatan dalam sampel; x adalah nilai setiap data/pengamatan dalam sampel; dan i adalah tahun/periode.

2. Desentralisasi Fiskal (fd_rev)

Variabel independen utama dalam penelitian ini adalah desentralisasi fiskal dari sisi penerimaan yang menggambarkan kapasitas/kemampuan fiskal dari masing-masing kabupaten/kota. Ukuran derajat desentralisasi fiskal mengadopsi dari *Interntional Monetary Fund* (IMF) mengenai *Fiscal Decentralization Indicators* yang mengukur desentralisasi fiskal sebagai kapasitas fiskal (sisi penerimaan). Kapasitas fiskal kabupaten/kota diwakili oleh PAD yang mana peningkatan PAD merupakan salah satu cara untuk meningkatkan kapasitas fiskal pemerintah kabupaten/kota dalam membiayai belanja rutin dan pembangunan. Semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, semakin besar kemampuan kabupaten/kota dalam melaksanakan desentralisasi fiskal (Halim, 2001). Derajat desentralisasi fiskal pada penelitian kali ini dihitung berdasarkan perbandingan jumlah antara PAD dengan Total Penerimaan Daerah (TPD), berikut perhitungan dari fd_rev :

$$fd_rev_{it} = \frac{PAD_{it}}{TPD_{it}} \quad (4)$$

dengan fd_rev_{it} adalah derajat desentralisasi fiskal dari sisi penerimaan/ kemampuan fiskal (kabupaten/kota i , pada tahun t); PAD_{it} adalah PAD (kabupaten/kota i , pada tahun t); dan TPD_{it} adalah Total Belanja Daerah (kabupaten/kota i , pada tahun t).

PAD terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (UU No. 33 Tahun 2004), sedangkan TPD terdiri atas PAD, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang

sah. Persamaan tersebut dimaksudkan untuk mendapatkan rasionya (derajat desentralisasi fiskal). Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD, semakin tinggi kemampuan pemerintah kabupaten/kota dalam menyelenggarakan desentralisasi fiskal (Akai dan Sakata, 2002; Thiessen, 2003).

Variabel fd_rev didapat dengan merata-ratakan derajat desentralisasi fiskal dari sisi penerimaan/kapasitas fiskal yang didapat selama 5 tahun waktu pengamatan (tahun 2005–2009 untuk sebelum penerapan UU No. 28 Tahun 2009 dan tahun 2012–2016 untuk sesudah penerapan UU No. 28 Tahun 2009). Hal ini dilakukan untuk melihat hubungan dengan volatilitas/standar deviasi belanja rill pemerintah kabupaten/kota yang berasal dari tahun-tahun pengamatan tersebut.

3. Variabel kontrol

Pada penelitian ini juga terdapat variabel kontrol. Variabel kontrol penting digunakan agar pengaruh variabel bebas terhadap variabel tergantung tidak dipengaruhi faktor luar yang tidak diteliti. Menurut Furceri *et al.* (2016) variabel kontrol dibagi menjadi empat kelompok utama:

(a) Indikator Regional (reg_inst)

Variabel reg_inst adalah indikator regional institusional yang telah disesuaikan dengan tujuan penelitian ini dan keadaan di Indonesia. Indikator ini menggunakan *dummy* status daerah sebagai proksi untuk melihat apakah ada pengaruh status daerah kepada volatilitas belanja rill pemerintah yang nantinya akan memengaruhi pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota. Status daerah dalam penelitian ini dipisahkan antara kabupaten/kota yang berpendapatan tinggi, berpendapatan sedang, dan berpendapatan rendah.

Penggolongan status daerah ini berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah, yang memuat Kapasitas Fiskal masing-masing kabupaten/kota yang terbagi menjadi sangat tinggi, tinggi, sedang, dan rendah. Pada penelitian ini, penggolongan dibagi menjadi dua, yaitu 1 untuk kabupaten/kota berpendapatan sedang dan rendah dan 0 untuk kabupaten/kota berpendapatan tinggi. Status daerah ini dilihat pada 2005–2009 dan 2012–2016.

(b) **Indikator Demografi** (*demo*)

Variabel *demo* adalah variabel demografis yang terdiri dari: (1) *ln_populasi* yaitu logaritma dari total penduduk kabupaten/kota yang biasa digunakan sebagai ukuran suatu daerah. Variabel ini merupakan proksi yang digunakan untuk menggambarkan salah satu faktor penggerak pertumbuhan ekonomi di negara berkembang. Jumlah penduduk merupakan faktor yang tidak dapat diabaikan terkait dengan pertumbuhan ekonomi. Menurut teori pembangunan ekonomi, pertumbuhan ekonomi di negara berkembang sebagian besar didorong oleh sektor belanja, sedangkan sektor belanja itu sendiri ditentukan oleh jumlah penduduk; dan (2) *ls_wilayah*, sesuai dengan penjelasan UU No. 33 tahun 2004, variabel luas wilayah merupakan cerminan kebutuhan akan penyediaan sarana dan prasarana daerah. Semakin besar luas wilayah suatu daerah kabupaten/kota, kemungkinan akan semakin besar pula belanja pemerintah daerahnya terkait pemerintah daerah yang harus menyediakan sarana prasarana/pelayanan publik yang baik. Dalam penelitian ini, variabel *demo* didapat dengan merata-ratakan jumlah penduduk

dan luas wilayah yang didapat selama masing-masing periode tahun pengamatan.

(c) **Indikator Makroekonomi** (*macro*)

Variabel *macro* merupakan variabel makroekonomi yang diwakili oleh PDRB. PDRB merupakan jumlah produk barang dan jasa yang dihasilkan oleh berbagai unit produksi dalam suatu daerah dalam jangka waktu satu tahun. PDRB yang dihitung merupakan PDRB atas dasar harga konstan selama tahun pengamatan (2005–2009 dan 2012–2016) dan dinyatakan dalam satuan rupiah. Dalam penelitian ini, variabel *macro* didapat dengan merata-ratakan jumlah PDRB yang didapat selama masing-masing periode tahun pengamatan.

(d) **Dummy Penerapan**

Variabel *dummy* penerapan (*dummy* periode) terbagi ke dalam 2 periode yang didasarkan pada sebelum dan sesudah penerapan UU No. 28 Tahun 2009. Periode 1 (periode sebelum penerapan) mulai 2005 sampai dengan 2009 dan periode 2 (periode setelah penerapan) mulai 2012 sampai dengan 2016.

Hasil dan Analisis

Transfer Daerah terhadap Volatilitas Belanja Riil Pemerintah Daerah

Pada bagian sebelumnya telah dipaparkan bahwa transfer daerah yang tinggi dapat menyebabkan volatilitas belanja riil pemerintah daerah menjadi tinggi juga. Untuk membuktikannya, akan dilakukan analisis bivariat antara jumlah transfer daerah yang akan memengaruhi volatilitas belanja riil pemerintah daerah guna mendukung hasil analisis dan pembahasan pada penelitian ini. Dengan meng-

gunakan sampel sebanyak 230 kabupaten/kota di Indonesia selama 2001–2011, hasil estimasi variabel tersebut dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2: Hasil Estimasi Variabel Transfer Daerah

Variabel	Hasil Estimasi
C	0,1458441***
<i>Trfd</i>	0,0297937***
Observasi	2530
<i>R – squared</i>	0,0290

Keterangan: *** signifikan pada taraf 1%;

** signifikan pada taraf 5%;

* signifikan pada taraf 10%

Sumber: Hasil Pengolahan Penulis

Berdasarkan hasil estimasi pada Tabel 2 diperoleh nilai *R-squared* sebesar 0,0290. Nilai *R-squared* tersebut untuk menguji secara serentak kemampuan variabel independen (*trfd*) dalam menjelaskan variasi nilai variabel dependen (*GC.vol*) yaitu sebesar 2,9%. Variabel independen (*trfd*) dalam model ini berpengaruh signifikan pada taraf 1%. Spesifikasi bivariat menunjukkan bahwa transfer daerah dapat meningkatkan volatilitas belanja riil pemerintah kabupaten/kota. Kedua variabel tersebut terbukti memiliki hubungan positif dan signifikan secara statistik. Pada *trfd*, nilai koefisien sebesar 0,0298 menunjukkan bahwa jika transfer daerah naik sebesar Rp1, maka volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah daerah naik sebesar 0,0298% (*ceteris paribus*).

Hasil pada Tabel 2 yang menyatakan transfer daerah berhubungan positif dengan volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah kabupaten/kota adalah sesuai dengan teori Sacchi dan Salotti (2014). Semakin besar transfer daerah, semakin tinggi volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah. Besarnya transfer daerah menandakan bahwa pemerintah kabupaten/kota memiliki ketergantungan yang tinggi akan transfer dana dari pemerintah pusat. Terbukti jika pemerintah kabupaten/kota hanya mengandalkan transfer daerah saja untuk membiayai belanja daerahnya, maka ketergantungan kabupaten/kota yang tinggi tersebut dapat meningkatkan volatilitas belanja riil pemerintah daerah

yang nantinya akan memperkecil pertumbuhan kabupaten/kota.

Oleh karena itu, salah satu cara pemerintah pusat untuk memperkecil ketergantungan tersebut adalah memberikan kewenangan yang lebih besar dalam hal pengelolaan pendapatan asli daerah dengan memberikan pajak properti (PBB dan BPHTB) kepada pemerintah kabupaten/kota di Indonesia. Dengan cara seperti itu diharapkan kemampuan fiskal kabupaten/kota dapat meningkat yang nantinya akan menciptakan kemandirian daerah/memperkecil ketergantungan.

Desentralisasi Fiskal Sisi Penerimaan/Kemampuan Fiskal terhadap Volatilitas Belanja Riil Pemerintah Daerah

Penelitian ini menggunakan empat tahap regresi. Regresi tahap pertama yaitu regresi antara desentralisasi fiskal sisi penerimaan/kapasitas fiskal (*fd.rev*) dengan diberi variabel *dummy* sebelum dan sesudah penerapan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (*dummy* penerapan)) dan diberi Label A. Analisis ini bertujuan untuk mengetahui apakah benar desentralisasi fiskal sisi penerimaan/kapasitas fiskal memengaruhi volatilitas belanja riil pemerintah kabupaten/kota, baik sebelum maupun sesudah penerapan UU No. 28 Tahun 2009.

Regresi tahap kedua diberi Label B yakni regresi dengan melibatkan seluruh variabel Label A ditambah dengan variabel kontrol *dummy* status daerah (*dummy* status) (*reg_inst*). Regresi tahap ketiga diberi Label C yakni regresi dengan melibatkan seluruh variabel Label B ditambah dengan variabel kontrol demografi (*demo*) yaitu *ln_populasi* dan *ls_wilayah*. Regresi tahap keempat diberi Label D yakni regresi dengan melibatkan seluruh variabel Label C ditambah dengan variabel kontrol makroekonomi yaitu *pdrb* (*macro*). Regresi pada Label B, C, dan D bertujuan untuk membuktikan bahwa pengaruh

desentralisasi fiskal sisi penerimaan/kapasitas fiskal terhadap volatilitas belanja riil pemerintah kabupaten/kota adalah *robust*. Regresi tersebut menggunakan perangkat lunak *Stata 13*. Hasil estimasi variabel-variabel tersebut pada seluruh spesifikasi tersaji pada Tabel 3.

Setelah dilakukan pengujian, antara hasil uji spesifikasi antara model A sampai D memiliki hasil yang konsisten dan tidak jauh berbeda. Fokus pada hasil regresi spesifikasi model D bahwa model D memiliki tujuan yang sama dengan regresi pada spesifikasi model B dan C yaitu untuk mendapatkan hasil yang *robust* dengan memasukkan variabel kontrol yang dianggap memengaruhi variabel dependen dan independen sehingga pada model spesifikasi D akan dilibatkan variabel dependen yaitu volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah kabupaten/kota (*GC_vol*), sedangkan variabel independennya yaitu desentralisasi fiskal sisi penerimaan/kapasitas fiskal kabupaten/kota (*fd_rev*), variabel *dummy* penerapan (*dummy penerapan*), variabel kontrol status masing-masing daerah (variabel *reg_inst* diproksikan dengan *dummy status*), variabel kontrol demografi (variabel *demo* diproksikan dengan pertumbuhan jumlah penduduk (*ln_populasi*) dan luas wilayah (*ls_wilayah*)), dan variabel kontrol makroekonomi (variabel *macro* diproksikan dengan *pdrb*).

Berdasarkan hasil estimasi pada Tabel 3, spesifikasi model D merupakan tahap regresi terakhir dengan seluruh variabel (*fd_rev*, *ln_populasi*, *ls_wilayah*, *pdrb_resid*, *dummy penerapan*, dan *dummy status*) ikut dilibatkan untuk memastikan bahwa hubungan antara desentralisasi fiskal dengan volatilitas *robust* (memang berhubungan). Berdasarkan nilai *R-squared*, variabel yang berada di dalam model hanya mampu menjelaskan variasi nilai variabel dependen sebesar 18,49%. Menurut Bradley dan Gans (1998), secara umum, koefisien determinasi (*R-squared*) untuk data silang (*cross section*) relatif rendah karena adanya variasi yang besar anta-

ra masing-masing pengamatan. Bradley dan Gans berpendapat bahwa nilai *R-squared* sekitar 10–20% adalah hal yang normal.

Spesifikasi model D menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal sisi penerimaan/kapasitas fiskal kabupaten/kota dapat menurunkan volatilitas belanja riil pemerintah kabupaten/kota; penerapan UU No. 28 Tahun 2009 menyebabkan penurunan pada volatilitasnya; dan status pendapatan daerah (tinggi, sedang, rendah), pertumbuhan jumlah populasi, dan luas wilayah masing-masing kabupaten/kota serta kondisi perekonomian daerah juga memengaruhi volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah kabupaten/kota. Variabel *fd_rev* dan *pdrb_resid* terbukti memiliki hubungan negatif dan signifikan secara statistik, sedangkan variabel *ln_populasi* dan *ls_wilayah* terbukti memiliki hubungan positif dan signifikan secara statistik. Pada pengujian ini juga terbukti bahwa tingkat volatilitas belanja riil pemerintah daerah (*GC_vol*) menurun sesudah diterapkannya UU No. 28 Tahun 2009 jika dibandingkan dengan sebelum adanya penerapan undang-undang tersebut. Status daerah pun terbukti menunjukkan bahwa tingkat volatilitas belanja riil pemerintah daerah (*GC_vol*) menurun jika daerah tersebut kaya (berpendapatan tinggi dan sedang), dibandingkan dengan daerah yang miskin (berpendapatan rendah).

Pada *fd_rev*, nilai koefisien sebesar -0,0014576 menunjukkan bahwa jika derajat desentralisasi fiskal sisi penerimaan/kapasitas fiskal naik sebesar 1%, maka volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah daerah turun sebesar 0,145% (*ceteris paribus*). Sementara pada *ln_populasi* dan *ls_wilayah*, nilai koefisien 5,020056 dan 5,04 menunjukkan bahwa kabupaten/kota yang memiliki pertumbuhan jumlah penduduk lebih tinggi dibanding dengan pertumbuhan jumlah penduduk yang lebih rendah dan akan mengalami volatilitas yang lebih tinggi juga sebesar 5,02%, dan kabupaten/kota yang memiliki luas wilayah yang lebih besar akan meningkatkan

Tabel 3: Hasil Estimasi Variabel Seluruh Spesifikasi Model

Variabel	Spesifikasi Model			
	A (OLS)	B (OLS)	C (OLS)	D (2SLS)
C	0,198507***	0,1876794***	0,1462379***	0,149848*
fd_rev	-0,0016748*	-0,002335**	-0,0014825*	-0,0014576*
ln_populasi			4,990844**	5,020056*
ls_wilayah			5,04***	5,04***
macro (pdrb_resid)				-2,12***
dummy status		0,1267257***	0,1001206***	0,0999956*
dummy penerapan	-0,0539015***	-0,0460246**	-0,0454649**	-0,0442403*
Observasi	460	460	460	460
R-squared	0,0503	0,1187	0,1649	0,1849

Keterangan: *** signifikan pada taraf 1%;

** signifikan pada taraf 5%;

* signifikan pada taraf 10%

Sumber: Hasil Pengolahan Penulis

volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah daerah sebesar 5,04%. Pada variabel makroekonomi (*pdrb*), nilai koefisien sebesar -2,12 menunjukkan bahwa jika kondisi perekonomian kabupaten/kota meningkat sebesar 1%, maka volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah kabupaten/kota akan turun sebesar 2,12%, sedangkan pada variabel *dummy* penerapan dan *dummy* status, nilai koefisien sebesar -0,0442403 dan 0,0999956 menunjukkan bahwa volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah kabupaten/kota menurun sebesar 0,0442% ketika kabupaten/kota menerapkan undang-undang tersebut dan daerah yang berpenghasilan sedang/rendah akan meningkatkan volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah kabupaten/kota sebesar 0,0999%.

Spesifikasi model D pada Tabel 3 memperlihatkan bahwa hubungan antara *fd_rev* dengan *GC_vol* tetap (tidak berubah) meski ditambah dengan variabel kontrol. Hasil uji menyatakan bahwa desentralisasi fiskal sisi penerimaan/kapasitas fiskal berhubungan negatif dengan volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah kabupaten/kota adalah sesuai dengan hipotesis/dugaan dalam penelitian ini dan konsisten dengan temuan Sacchi dan Salotti (2014). Semakin tinggi derajat desentralisasi fiskal sisi penerimaan, semakin rendah volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah sehingga untuk memenuhi kebutuhan pengeluaran daerahnya, pemerintah kabupaten/kota menjadi tidak terlalu

bergantung kepada pemerintah pusat.

Menurut Furceri *et al.* (2016), hal tersebut dapat mengurangi volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah kabupaten/kota yang diakibatkan oleh keterbatasan dan ketidakpastian yang diterima pemerintah kabupaten/kota. Hasil uji ini juga menunjukkan bahwa volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah kabupaten/kota menurun ketika kabupaten/kota menerapkan UU No. 28 tahun 2009. Hasil uji ini sesuai dengan hipotesis/dugaan dalam penelitian ini dan konsisten dengan temuan Sacchi dan Salotti (2014) serta teori yang dikemukakan oleh Tiebout (1956) dan Glaeser (1992). Tiebout (1956) mengakui bahwa pajak properti adalah bentuk ideal dari pajak daerah karena mendorong pembuat kebijakan lokal untuk merancang kebijakan yang efisien yang dapat menarik modal dan tenaga kerja serta mengurangi pemborosan sumber daya, sedangkan Glaeser (1992) menunjukkan bahwa pajak properti memberikan insentif yang memadai dan efisien dalam penyediaan barang publik lokal dan belanja pemerintah daerah (Borge dan Rattsø, 2008; Fiva dan Rønning, 2008).

Seperti yang telah dijabarkan sebelumnya bahwa di dalam UU No. 28 tahun 2009 telah dilakukan penambahan jenis pajak untuk kabupaten/kota yang dapat dipungut dan dikelola langsung oleh masing-masing kabupaten/kota. Jenis pajak tersebut adalah PBB Perdesaan dan Perkotaan, BPHTB,

dan Pajak Sarang Burung Walet. Dua yang disebutkan di awal telah termasuk ke dalam jenis pajak properti sehingga jika kabupaten/kota menerapkan undang-undang ini dengan baik, maka volatilitas belanja riil pemerintah kabupaten/kota dapat diperkecil/menurun karena tidak terlalu bergantung lagi kepada pemerintah pusat. Menurut Furceri *et al.* (2016), efek desentralisasi fiskal terhadap volatilitas belanja pemerintah tidak hanya sebatas signifikan secara statistik, tetapi juga dapat dilihat dari kondisi perekonomiannya yang relevan dengan melihat seberapa besar pengurangan volatilitasnya dilihat dari standar deviasinya (Gambar 2).

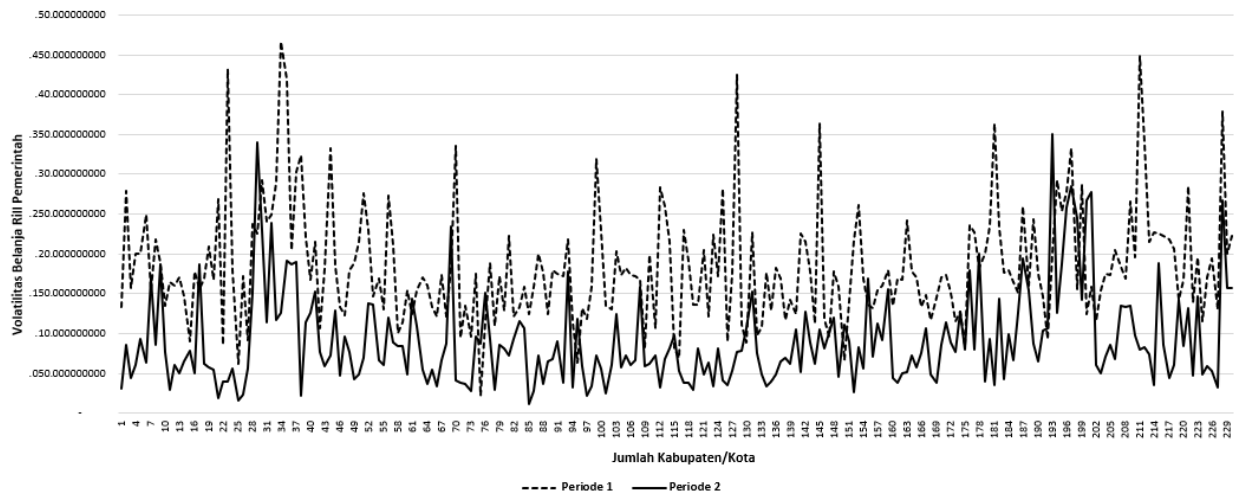
Berdasarkan Gambar 2, dengan membandingkan standar deviasi (volatilitas) antara periode 1 (2005–2009/sebelum pelaksanaan UU No. 28 Tahun 2009) dengan periode 2 (2012–2016/setelah pelaksanaan UU No. 28 Tahun 2009), dapat dilihat bahwa kenaikan desentralisasi fiskal dari penerimaan/kapasitas fiskal rata-rata sebesar 48,88%, yang dapat menurunkan volatilitas hingga $\frac{1}{2}$ standar deviasi (*ceteris paribus*). Jumlah penurunan ini tentunya bervariasi di masing-masing kabupaten/kota, tergantung dari seberapa besar derajat desentralisasi fiskal sisi penerimaan/kapasitas fiskal dan ketergantungan terhadap pemerintah pusatnya.

Berdasar hasil pada Tabel 3, spesifikasi model D juga memperlihatkan bahwa hubungan antara *fd_rev* dengan *GC_vol* tetap (tidak berubah) meski ditambah dengan variabel kontrol *reg_inst*. Hasil uji menyatakan bahwa variabel kontrol yaitu *dummy* status daerah (*dummy* status) terbukti mampu memengaruhi volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah. Dilihat dari tanda koefisiennya, terdapat arah yang positif untuk kabupaten/kota berpendapatan sedang-rendah dan negatif untuk kabupaten/kota berpendapatan tinggi. Fakta ini sesuai dengan hipotesis/dugaan dalam penelitian ini dan konsisten dengan temuan Furceri *et al.* (2016) sehingga untuk memenuhi kebutuhan pengeluaran daerahnya, pemerintah kabupaten/kota memang

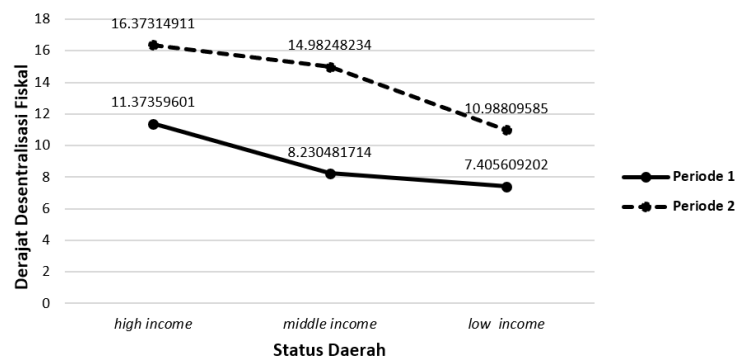
harus memiliki pendapatan yang tinggi. Penentuan status daerah ini berdasarkan Peta Kapasitas Fiskal yang dikeluarkan oleh Kementerian Keuangan dengan memperhatikan jumlah penduduk miskin yang ada di masing-masing kabupaten/kota. Jika pemerintah kabupaten/kota memiliki pendapatan yang cukup untuk memenuhi belanja daerahnya, maka ketergantungan terhadap pemerintah pusat akan semakin kecil sehingga volatilitas belanja pemerintah yang memengaruhi pertumbuhan kabupaten/kota tidak terlalu tinggi. Gambaran hubungan antara kabupaten/kota yang berpendapatan tinggi, sedang, dan rendah dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal sisi penerimaan/kapasitas fiskal sebelum dan sesudah penerapan UU No. 28 tahun 2009 dapat dilihat pada Gambar 3.

Penelitian yang dilakukan Furceri *et al.* (2016) menemukan bahwa pada negara-negara yang lebih rendah pendapatannya, derajat desentralisasi fiskalnya juga lebih rendah dan mengalami volatilitas yang lebih tinggi dibandingkan dengan negara-negara dengan pendapatan yang lebih tinggi. Hal ini terlihat pada negara-negara *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) yang menjadi sampel kajiannya.

Berdasarkan penelitian tersebut, faktanya adalah keadaan kabupaten/kota di Indonesia tidak jauh berbeda (Gambar 3.). Pada periode 1 (2005–2009), rata-rata derajat desentralisasi fiskal sisi penerimaan/kapasitas fiskal pada kabupaten/kota yang berpendapatan rendah sebesar 7,4056%, lebih rendah daripada kabupaten/kota yang berpendapatan menengah sebesar 8,2304% dan kabupaten/kota yang berpendapatan tinggi sebesar 11,3736%. Setelah UU No. 28 tahun 2009 diterapkan di kabupaten/kota yaitu pada periode 2 (2012–2016), rata-rata derajat desentralisasi fiskal sisi penerimaan/kapasitas fiskal pada kabupaten/kota di seluruh tingkat status kabupaten/kota mengalami kenaikan. Kabupaten/kota yang berpendapatan rendah sebesar 10,9881%, lebih rendah daripada kabupaten/kota



Gambar 2: Volatilitas Pertumbuhan Belanja Riil Pemerintah Sebelum dan Sesudah Penerapan UU No. 28 Tahun 2009
Sumber: *Nota Keuangan Tahun 2005–2016*, Kementerian Keuangan (diolah)



Gambar 3: Perkembangan Desentralisasi Fiskal Berdasarkan Status Daerah di Tiap Periode
Sumber: Hasil Pengolahan Penulis

yang berpenghasilan menengah sebesar 14,9825% dan kabupaten/kota yang berpenghasilan tinggi sebesar 16,3731%. Hal ini menunjukkan bahwa kabupaten/kota yang berpendapatan rendah, memiliki PAD atau derajat desentralisasi fiskal dari sisi penerimaan yang rendah pula, begitupun sebaliknya sehingga semakin rendah derajat desentralisasi fiskalnya, akan semakin tinggi volatilitas belanja riil pemerintah kabupaten/kota tersebut (Tabel 3).

Spesifikasi model D pada Tabel 3 juga memperlihatkan bahwa hubungan antara fd_{rev} dengan GC_{vol} tetap (tidak berubah) meski ditambah dengan variabel kontrol $demo$. Pertumbuhan jumlah penduduk dan luas wilayah merupakan variabel yang menggambarkan ukuran suatu wilayah/demografi. Kondisi demografi daerah berpengaruh positif pada volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah kabupaten/kota. Daerah yang besar, baik dari segi penduduk maupun luas wilayah, cenderung memiliki volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah yang lebih tinggi dibanding daerah yang kecil. Fakta ini sesuai dengan hipotesis/dugaan dalam penelitian ini dan konsisten dengan teori yang dibangun oleh Furceri dan Ribeiro (2009). Menurut Furceri dan Ribeiro (2009), variabel ukuran demografi ini berhubungan positif

lah penduduk dan luas wilayah merupakan variabel yang menggambarkan ukuran suatu wilayah/demografi. Kondisi demografi daerah berpengaruh positif pada volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah kabupaten/kota. Daerah yang besar, baik dari segi penduduk maupun luas wilayah, cenderung memiliki volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah yang lebih tinggi dibanding daerah yang kecil. Fakta ini sesuai dengan hipotesis/dugaan dalam penelitian ini dan konsisten dengan teori yang dibangun oleh Furceri dan Ribeiro (2009). Menurut Furceri dan Ribeiro (2009), variabel ukuran demografi ini berhubungan positif

dengan volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah daerah dan berkaitan dengan permintaan masyarakatnya untuk barang dan jasa publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Di satu sisi, jika berhubungan dengan PAD yang berasal dari pajak, maka jumlah penduduk yang besar memiliki potensi yang besar sebagai basis pajak. Namun, potensi tersebut akan berubah menjadi dampak negatif pada jangka panjang apabila daerah tidak dapat mengontrol laju pertumbuhan jumlah penduduknya (*over population*) yang akan menyebabkan permintaan akan barang dan jasa publik akan meningkat dan akan lebih buruk jika pemerintah kabupaten/kota tidak mampu menyediakannya karena keterbatasan sumber daya pemasukan.

Berkaitan dengan luas wilayah, UU No. 33 Tahun 2004 menyatakan bahwa luas wilayah merupakan variabel yang mencerminkan kebutuhan atas penyediaan sarana dan prasarana per satuan wilayah. Anggaran belanja pemerintah kabupaten/kota, khususnya belanja modal, didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Daerah dengan wilayah yang lebih luas membutuhkan sarana dan prasarana yang lebih banyak sebagai syarat untuk pelayanan kepada publik bila dibandingkan dengan daerah dengan wilayah yang tidak begitu luas (Furceri dan Ribeiro, 2009) sehingga daerah yang mempunyai wilayah yang cukup luas akan membutuhkan biaya pembangunan yang cukup besar. Untuk melaksanakan pembangunan tersebut, pemerintah harus menyediakan anggaran yang cukup besar jika ingin daerah tersebut benar-benar maju dan sejahtera. Jika pemerintah daerah tidak mampu membiayai kebutuhan tersebut secara mandiri, akan mengandalkan anggaran dari pusat sehingga ketergantungan dengan pemerintah pusat akan tinggi. Ketergantungan dengan pemerintah pusat yang tinggi menandakan derajat desentralisasi fiskal sisi penerimaan/kapasitas fiskal yang

rendah. Jika derajat desentralisasi fiskal rendah, akan membuat volatilitas belanja riil pemerintah kabupaten/kota menjadi lebih tinggi dan tentunya hal tersebut akan membahayakan pertumbuhan ekonomi di kabupaten/kota tersebut.

Variabel kontrol terakhir yang diuji adalah variabel *macro*. Berdasarkan hasil pada Tabel 3, spesifikasi model D juga memperlihatkan bahwa hubungan antara *fd_rev* dengan *GC_vol* tetap (tidak berubah) meski ditambah dengan variabel kontrol *macro*. Kondisi perekonomian daerah berpengaruh negatif pada volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah kabupaten/kota. Hasil ini sesuai dengan hipotesis/dugaan dalam penelitian ini yaitu semakin tinggi pertumbuhan perekonomian di kabupaten/kota, akan semakin kecil volatilitas pertumbuhan belanja riil pemerintah kabupaten/kota. Selain variabel demografi, literatur yang ditulis oleh Rodrik (1998) dan Fatás dan Mihov (2003, 2005) menunjukkan bahwa variabel makroekonomi (misalnya, pertumbuhan PDRB, keterbukaan, dan inflasi) mungkin berpotensi memengaruhi volatilitas konsumsi pemerintah. Secara umum, jika variabel makroekonomi meningkat, akan bisa lebih memengaruhi volatilitas belanja pemerintahnya dibanding dengan daerah yang pertumbuhan ekonominya rendah. Selanjutnya, sesuai dengan hasil uji ini, ada level pertumbuhan tertentu yang membuat hubungan antara keduanya menjadi positif. Hubungan ini akan menjadi saling memengaruhi karena terdapat persepsi atau prediksi untuk transfer belanja di masing-masing daerah tiap tahunnya. Dengan kata lain, pemberian anggaran belanja tahun berikutnya biasanya juga berdasarkan pada penyerapan riil tahun sebelumnya. Jika penyerapannya baik, maka transfer belanja bisa saja tetap atau dinaikkan dan jika penyerapan buruk, maka bisa saja transfer belanja akan diturunkan, yang keduanya akan memengaruhi pertumbuhan ekonomi di masing-masing daerah sehingga volatilitas/ketidakpastian dalam belanja pemerintah

juga bisa saja memengaruhi pertumbuhan ekonomi masing-masing daerah.

Kesimpulan

Perkembangan literatur ekonomi baru-baru ini menunjukkan banyak yang telah meneliti faktor-faktor apa saja yang berperan sebagai penentu volatilitas belanja pemerintah pada level pusat/nasional serta dampak yang relevan terlihat dalam kinerja ekonomi dan kesejahteraan, sedangkan dalam penelitian ini lebih difokuskan pada level kabupaten/kota dengan alasan adanya sistem desentralisasi fiskal yang dianut di Indonesia. Secara khusus, penelitian ini menganalisis volatilitas belanja riil pemerintah 230 kabupaten/kota selama periode 2005–2009 dan 2012–2016.

Hasil estimasi semua spesifikasi model menunjukkan bahwa kapasitas fiskal daerah secara rata-rata menurunkan volatilitas belanja pemerintah suatu daerah dan penerapan UU No. 28 Tahun 2009 menyebabkan penurunan pada volatilitasnya. Sementara itu, dari hasil estimasi semua spesifikasi model terlihat bahwa daerah yang berpendapatan tinggi memiliki volatilitas belanja pemerintah yang lebih rendah dibandingkan dengan daerah yang berpendapatan sedang dan rendah. Kondisi demografi daerah berpengaruh positif pada volatilitas pemerintah daerah. Daerah yang besar, baik dari segi penduduk maupun luas wilayah, cenderung memiliki volatilitas yang lebih tinggi dibanding daerah yang kecil. Sementara itu, kondisi perekonomian berkorelasi negatif dengan volatilitas belanja pemerintah di suatu daerah. Semakin tinggi pertumbuhan ekonominya, maka volatilitas belanja pemerintahnya semakin rendah. Akan tetapi, ada level pertumbuhan tertentu yang membuat hubungan antara keduanya menjadi positif sehingga secara keseluruhan dapat ditarik kesimpulan bahwa desentralisasi fiskal sisi penerimaan/kemampuan fiskal dapat menurunkan volatilitas belanja riil pe-

merintah kabupaten/kota di Indonesia. Seluruh variabel berpengaruh terhadap penurunan volatilitas belanja riil pemerintah kabupaten/kota.

Saran

Berdasarkan hasil dan pembahasan yang telah dipaparkan pada penelitian ini, beberapa saran yang dapat diberikan antara lain *pertama*, alokasi transfer perlu memperhatikan volatilitas belanja riil pemerintah daerah, karena dampak terhadap volatilitas yang tinggi cenderung tidak terkendali akan memperburuk pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota. *Kedua*, setelah dilakukan penerapan UU No. 28 Tahun 2009, telah terbukti bahwa dengan diberlakukannya undang-undang tersebut terjadi peningkatan yang signifikan terhadap PAD/kemampuan daerah yang mampu mengurangi volatilitas belanja riil pemerintah kabupaten/kota (dapat dilihat dari nilai *dummy* penerapan). Hal ini juga memberikan bukti bahwa pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah dalam memungut pajak responsif mampu membuat belanja pemerintah daerah menjadi lebih stabil (terbukti mampu mengurangi $\frac{1}{2}$ tingkat volatilitas dari sebelum diberikannya pajak properti ke daerah). Berdasarkan hasil tersebut, peningkatan kapasitas fiskal daerah melalui pemberian/penambahan jenis-jenis pajak responsif/baru menjadi hal yang penting untuk diterapkan oleh pemerintah daerah. *Ketiga*, ke depannya, kebijakan nasional untuk pelaksanaan desentralisasi fiskal tidak hanya bertumpu pada desentralisasi fiskal dari sisi pengeluaran saja, namun pemerintah pusat sebaiknya perlu mempertimbangkan pelaksanaan desentralisasi fiskal dari sisi penerimaan juga karena terbukti bahwa dampak dari pelaksanaan desentralisasi fiskal sisi penerimaan memiliki pengaruh yang baik terhadap volatilitas belanja riil pemerintah kabupaten/kota (mampu mengurangi volatilitas).

Daftar Pustaka

- [1] Afonso, A., & Furceri, D. (2010). Government size, composition, volatility and economic growth. *European Journal of Political Economy*, 26(4), 517–532. doi: <https://doi.org/10.1016/j.ejpolco.2010.02.002>.
- [2] Akai, N., & Sakata, M. (2002). Fiscal decentralization contributes to economic growth: Evidence from state-level cross-section data for the United State. *Journal of Urban Economics*, 40(4), 987–1007. doi: [https://doi.org/10.1016/S0094-1190\(02\)00018-9](https://doi.org/10.1016/S0094-1190(02)00018-9).
- [3] Ashworth, J., Galli, E., & Padovano, F. (2013). Decentralization as a constraint to Leviathan: a panel cointegration analysis. *Public Choice*, 156(3–4), 491–516. doi: <https://doi.org/10.1007/s11127-012-9962-8>.
- [4] Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D.-J., & Merk, O. (2006). Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, 3. Paris: OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/5k97b11z2hwx-en>. Diakses 18 September 2017 dari https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/intergovernmental-transfers-and-decentralised-public-spending_5k97b11z2hwx-en.
- [5] Blöchliger, H., & Petzold, O. (2009). Taxes and grants: On the revenue mix of sub-central governments. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, 7. Paris: OECD Publishing. doi: <https://doi.org/10.1787/5k97b11972bn-en>. Diakses 18 September 2017 dari https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxes-and-grants_5k97b11972bn-en.
- [6] Bodman, P., & Hodge, A. (2010). What drives fiscal decentralisation? Further assessing the role of income. *Fiscal Studies*, 31(3), 373–404. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1475-5890.2010.00119.x>.
- [7] Bordignon, M., & Minelli, E. (2001). Rules transparency and political accountability. *Journal of Public Economics*, 80(1), 73–98. doi: [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(00\)00109-2](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(00)00109-2).
- [8] Borge, L. E., & Rattsø, J. (2008). Property taxation as incentive for cost control: Empirical evidence for utility services in Norway. *European Economic Review*, 52(6), 1035–1054. doi: <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2007.10.004>.
- [9] Bradley, R., & Gans, J. S. (1998). Growth in Australian cities. *Economic Record*, 74(226), 266–278. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1475-4932.1998.tb01923.x>.
- [10] Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1980). *The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [11] Cassette, A., & Paty, S. (2010). Fiscal decentralization and the size of government: A European country empirical analysis. *Public Choice*, 143(1–2), 173–189.
- [12] Charbit, C. (2010). Explaining the sub-national tax-grants balance in OECD countries. *OECD Working Papers on* *Fiscal Federalism*, 11. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) Publishing. doi: <https://doi.org/10.1787/5k97b10s11q4-en>. Diakses 23 September 2017 dari https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/explaining-the-sub-national-tax-grants-balance-in-oecd-countries_5k97b10s11q4-en.
- [13] Eyraud, L. (2014). Reforming capital taxation in Italy. *IMF Working Papers*, 14/6. International Monetary Fund. Diakses 18 September 2017 dari <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Reforming-Capital-Taxation-in-Italy-41258>.
- [14] Fatás, A., & Mihov, I. (2003). The case for restricting fiscal policy discretion. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(4), 1419–1447. doi: <https://doi.org/10.1162/003355303322552838>.
- [15] Fatás, A., & Mihov, I. (2005). Policy volatility, institutions and economic growth. *CEPR Discussion Papers*, 5388. Center for Economic Policy Research. Diakses 25 Agustus 2017 dari <https://cepr.org/active/publications/discussion-papers/dp.php?dpno=5388>.
- [16] Fischel, W. A. (2001). Homevoters, municipal corporate governance, and the benefit view of the property tax. *National Tax Journal*, 54(1), 157–173.
- [17] Fiva, J. H. (2006). New evidence on the effect of fiscal decentralization on the size and composition of government spending. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 62(2), 250–280.
- [18] Fiva, J. H., & Rønning, M. (2008). The incentive effects of property taxation: Evidence from Norwegian school districts. *Regional Science and Urban Economics*, 38(1), 49–62. doi: <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2007.08.008>.
- [19] Furceri, D. (2007). Is government expenditure volatility harmful for growth? A cross-country analysis. *Fiscal Studies*, 28(1), 103–120. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1475-5890.2007.00049.x>.
- [20] Furceri, D., & Ribeiro, M. P. (2009). Government consumption volatility and the size of nations. *OECD Economics Department Working Papers*, 687. Organisation for Economic Cooperation and Development. doi: <https://doi.org/10.1787/225543847282>. Diakses 15 Agustus 2017 dari https://www.oecd-ilibrary.org/economics/government-consumption-volatility-and-the-size-of-nations_225543847282.
- [21] Furceri, D., Sacchi, A., & Salotti, S. (2016). Can fiscal decentralization alleviate government consumption volatility?. *Open Economies Review*, 27(4), 611–636. doi: <https://doi.org/10.1007/s11079-016-9392-1>.
- [22] Glaeser, E. L., Kallal, H. D., Scheinkman, J. A., & Shleifer, A. (1992). Growth in cities. *Journal of Political Economy*, 100(6), 1126–1152. doi: <https://doi.org/10.1086/261856>.
- [23] Golem, S. (2010). Fiscal decentralisation and the size of government: a review of the empirical literature. *Financial*

- Theory and Practice*, 34(1), 53–69.
- [24] Halim, A. (2001). *Manajemen keuangan daerah: bunga rampai*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
 - [25] Haryanto, J. T. (2015, 31 Agustus). *Desentralisasi fiskal seutuhnya*. Diakses 23 November 2017 dari <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/desentralisasi-fiskal-seutuhnya>.
 - [26] Jin, J., & Zou, H. F. (2002). How does fiscal decentralization affect aggregate, national, and subnational government size?. *Journal of Urban Economics*, 52(2), 270–293. doi: [https://doi.org/10.1016/S0094-1190\(02\)00004-9](https://doi.org/10.1016/S0094-1190(02)00004-9).
 - [27] Lane, P. R. (2003). The cyclical behaviour of fiscal policy: evidence from the OECD. *Journal of Public Economics*, 87(12), 2661–2675. doi: [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(02\)00075-0](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(02)00075-0).
 - [28] Liberati, P., & Sacchi, A. (2013). Tax decentralization and local government size. *Public Choice*, 157(1–2), 183–205. doi: <https://doi.org/10.1007/s11127-012-9937-9>.
 - [29] Mahi, B. R. (2010). Intergovernmental relations and decentralization in Indonesia: new arrangements and their impacts on local welfare. *Economics and Finance in Indonesia*, 58(2), 149–172.
 - [30] Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. M. (2003). Fiscal decentralization and economic growth. *World Development*, 31(9), 1597–1616. doi: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(03\)00109-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00109-8).
 - [31] Monkam, N. F. (2012). *Fiscal decentralization*. South Africa: African Tax Institute Training, Pretoria University.
 - [32] Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. New York: McGraw-Hill.
 - [33] Musgrave, R. A. (1983). Who should tax, where and what. In C. E. McLure, Jr. (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries* (pp. 2–19). Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.
 - [34] Norregaard, J. (2013). Taxing immovable property revenue potential and implementation challenges. *IMF Working Papers*, 13/129. International Monetary Fund. Diakses 9 Oktober 2017 dari <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Taxing-Immovable-Property-Revenue-Potential-and-Implementation-Challenges-40594>.
 - [35] Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace.
 - [36] Oates, W. E., & Schwab, R. M. (1988). Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing?. *Journal of Public Economics*, 35(3), 333–354. doi: [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(88\)90036-9](https://doi.org/10.1016/0047-2727(88)90036-9).
 - [37] Poterba, J. M. (1995). Balanced budget rules and fiscal policy: Evidence from the states. *National Tax Journal*, 48(3), 329–336.
 - [38] Rodden, J. (2003). Reviving Leviathan: fiscal federalism and the growth of government. *International Organization*, 57(4), 695–729. doi: <https://doi.org/10.1017/S0020818303574021>.
 - [39] Rodrik, D. (1998). Why do more open economies have bigger governments?. *Journal of Political Economy*, 106(5), 997–1032. doi: <https://doi.org/10.1086/250038>.
 - [40] Roubini, N., & Sachs, J. (1989). Government spending and budget deficits in the industrial countries. *Economic Policy*, 4(8), 99–132. doi: <https://doi.org/10.2307/1344465>.
 - [41] Sacchi, A., & Salotti, S. (2014). The influence of decentralized taxes and intergovernmental grants on local spending volatility. *GEN Working Paper A 2014 – 5*. Governance and Economics Research Network, Universidade de Vigo. Diakses 9 Oktober 2017 dari <http://infogen.webs.uvigo.es/WP/WP1405.pdf>.
 - [42] Stein, E. (1999). Fiscal decentralization and government size in Latin America. *Journal of Applied Economics*, 2(2), 357–391. doi: <https://doi.org/10.1080/15140326.1999.12040543>.
 - [43] Stigler, G. J. (1957). The tenable range of functions of local government. In US Congress Joint Economic Committee (Eds.), *Federal expenditure policy for economic growth and stability* (pp. 213–219). Washington, DC.
 - [44] Thiessen, U. (2003). Fiscal decentralisation and economic growth in high-income OECD Countries. *Fiscal Studies*, 24(3), 237–274. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1475-5890.2003.tb00084.x>.
 - [45] Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424. doi: <https://doi.org/10.1086/257839>.
 - [46] Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279–293. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.12.005>.
 - [47] Weingast, B. R. (2014). Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, 53, 14–25. doi: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.003>.