

**ANALISIS EFEKTIVITAS PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH
DAN PENGARUHNYA TERHADAP KINERJA KEUANGAN
DAERAH KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI SULAWESI
SELATAN**

*The Analysis of Regional Autonomy Effectiveness and Its
Effect on Financial Performance of District / City of South
Sulawesi.*

**(Muhaji), (Mattalatta), (Hasmin)
Manajemen, PPs STIE AMKOP Makassar
Muhaji.aji@gmail.com**

**Manajemen, PPs STIE AMKOP Makassar
Mattalatta57@gmail.com**

**Manajemen, PPs STIE Nobel Makassar
hasmintamsah@gmail.com**

ABSTRACT

This study aimed to analyze the growth of local Financial Performance Of Districts/Cities (PAD Growth, PAD Share, PAD elasticity, Financial Capabilities Index (FCI) the era before and after the implementation of regional autonomy, and to measure its impact on economic growth in the district / city of South Sulawesi Province.

The research method was quantitative and described 20 years of data series on budget realization (10 years before and after the era of regional autonomy) by some mathematical equation as a comparative test and multiple linear regression with SPSS-16 to test the effect.

The results showed that in the era of regional autonomy, PAD Growth showed a slight but not significant improvement. However PAD Share and elasticity was found to be lower. Fiscal capacity map lower in the era of regional autonomy while fiscal capacity index improved. It was also revealed that partially PAD Share had positive and significant impact on economic growth while in contrast, PAD growth and elasticity showed negative effect but growth and it was found that Financial Capabilities Index Contributions to economic growth was very small and insignificant.

Keywords: Effectiveness of the implementation of regional autonomy, the financial capability index and economic growth.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menganalisis pertumbuhan PAD, Share PAD, Elastisitas PAD, Indeks Kemampuan Keuangan (IKK) era sebelum dan sesudah pelaksanaan otonomi daerah serta mengukur pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi di kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Selatan.

Metode penelitian bersifat kuantitatif deskriptif atas 20 tahun data seris realisasi APBD (10 tahun sebelum dan sesudah era otonomi daerah) dengan mengadopsi metode kajian Bappenas (2012) sebagai uji komparatif dan uji regresi linier menurut Sugiyono (2013) dengan software SPSS-16 untuk uji pengaruh.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1). Pertumbuhan PAD pada era otonomi daerah sedikit lebih baik, namun tidak signifikan, 2) Share PAD pada era otonomi daerah lebih rendah, 3) Elastisitas PAD pada era otonomi daerah lebih rendah, 4) Peta kemampuan keuangan daerah lebih rendah pada era otonomi daerah, 5) Indeks kemampuan keuangan daerah lebih baik pada era otonomi daerah, 6) Secara parsial Share PAD berpengaruh positif dan signifikan pada pertumbuhan ekonomi sedangkan Growth PAD dan Elastisitas PAD berpengaruh negatif namun tidak signifikan. Secara simultan ketiganya berpengaruh tidak signifikan, 7) Kontribusi Indeks Kemampuan Keuangan terhadap pertumbuhan ekonomi sangat kecil dan berpengaruh tidak signifikan

Kata Kunci : Efektivitas pelaksanaan otonomi daerah, indeks kemampuan keuangan dan pertumbuhan ekonomi.

I. PENDAHULUAN yang dikenal tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Sejak saat itu pelimpahan kewenangan yang semakin luas diberikan kepada pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan *efektivitas dan efisiensi* penyelenggaraan fungsi pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sebelum pemberlakuan UU Otonomi Daerah, telah berlaku UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Pelaksanaan otonomi daerah sudah berjalan hampir 20 tahun, tetapi belum menunjukkan tanda-tanda tercapainya tujuan. Masih banyak persoalan terkait pelaksanaan otonomi daerah. Studi *The*

Asia Foundation tahun 2011, menunjukkan, pada tahun 2007 sekitar 65 % dana transfer dalam bentuk DAU (Dana Alokasi Umum) habis untuk belanja PNS, pada 2010 melonjak menjadi 95 %. Data Kemenkeu tahun 2012 juga menunjukkan, selama periode 2007-2011 rata-rata pertumbuhan belanja pegawai sebesar 29 %, belanja barang 20 %, belanja lainnya 19 % dan belanja modal hanya 9 %. Padahal, belanja modal itulah yang diharapkan bisa menstimulus pembangunan daerah, misalnya untuk alokasi infrastruktur (Jawa Pos, 2012). Studi *Indef* tahun 2011 juga menemukan, jika belanja daerah (APBD) dinaikkan 10%, maka hanya menyumbang kenaikan pertumbuhan ekonomi sebesar 0,06 %. Jika DAU dan DAK (Dana Alokasi Khusus) ditingkatkan 10 %, maka donasi terhadap kenaikan pertumbuhan ekonomi daerah lebih kecil lagi, yaitu 0,03 % dan 0,02 % (Media Indonesia, 2012)

Pada pelaksanaan otonomi daerah semestinya berkorelasi positif dan signifikan pada peningkatan kinerja keuangan daerah, salah satunya dapat dilihat dari peningkatan jumlah nilai tambah bruto (gross value added) yang timbul dari seluruh sektor perekonomian di suatu wilayah (biasa disebut *product domestic regional bruto*, disingkat PDRB), dan peningkatan kemandirian & kemampuan keuangan daerah. Berdasarkan kondisi tersebut, maka dipandang perlu dilakukan pengkajian secara mendalam tentang kemampuan keuangan daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi atau otonomi daerah dan pengaruhnya terhadap kinerja keuangan daerah (pertumbuhan ekonomi), yang dalam penelitian ini dibatasi pada kemampuan keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan. Masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah :

- Apakah Pertumbuhan PAD (PAD Growth), Share PAD, Elastisitas PAD dan Indeks Kemampuan Keuangan (IKK) lebih tinggi setelah pelaksanaan otonomi daerah. Dalam pengertian ekonomi makro, pertumbuhan ekonomi adalah penambahan Produk Domestik Bruto (PDB), yang berarti peningkatan Pendapatan Nasional/PN (Tambahan, 2001).
- Bagaimana pengaruh efektivitas pelaksanaan otonomi daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah (pertumbuhan ekonomi). Pertumbuhan ekonomi regional dapat diukur melalui produk domestik regional bruto (PDRB) saat ini dikurangi dengan PDRB sebelumnya dibagi dengan PDRB saat ini. (Tadaro 1998)

2. KAJIAN LITERATUR

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan prosesnya yang berkelanjutan merupakan kondisi utama bagi kelangsungan pembangunan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi menunjukkan sejauh mana aktivitas perekonomian menghasilkan tambahan pendapatan masyarakat pada suatu periode tertentu. Dengan kata lain, perekonomian dikatakan tumbuh bila pendapatan riil masyarakat pada tahun tertentu lebih besar dari pada pendapatan riil masyarakat pada tahun sebelumnya.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip

demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara (Pertimbangan UU No. 32 Tahun 2004).

Dalam rangka implementasi Undang-Undang Nomor 32 dan 33 tahun 2004, salah satu faktor yang harus dipersiapkan oleh pemerintah daerah adalah kemampuan keuangan daerah, sedangkan indikator yang dipergunakan untuk

mengukur kemampuan keuangan daerah tersebut ialah rasio PAD dibandingkan dengan total penerimaan APBD (Kuncoro, 2005: 8).

PAD selalu dipandang sebagai salah satu indikator atau kriteria untuk mengukur ketergantungan suatu daerah kepada pusat.

Pada prinsipnya, semakin besar sumbangan PAD kepada APBD maka akan menunjukkan tingkat kemandirian suatu daerah. Pendapatan asli daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 1, ayat 18 UU. Nomor 32 tahun 2004). Sumber pendapatan asli daerah terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah (pasal 6 ayat 1 UU No.33 tahun 2004).

Saragih (2003) mengemukakan bahwa kenaikan PAD merupakan eksese 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.

Pendapatan daerah adalah semua penerimaan kas yang menjadi hak daerah dan diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam satu tahun anggaran dan tak perlu dibayar lagi oleh pemerintah. (Undang-undang No. 17 tahun 2003). Kelompok pendapatan terdiri atas:

- Pendapatan asli daerah (PAD) adalah pendapatan daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

- Lain-lain pendapatan yang sah adalah pendapatan lain-lain yang dihasilkan dari bantuan dan dana penyeimbang dari pemerintah pusat.

Peraturan Pemerintah (PP) No. 105 Tahun 2000, bahwa keuangan daerah mengandung pengertian semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Dengan demikian, wilayah kajian kemampuan keuangan daerah dapat mencakup aspek hak, yaitu pendapatan; dan aspek kewajiban, yaitu belanja. Sumber pendapatan daerah terdiri dari

PAD, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Adapun belanja daerah dirinci berdasarkan organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Untuk membiayai kewenangan daerah, **PAD idealnya menjadi sumber pendapatan pokok daerah.** Sumber pendapatan lain dapat bersifat fluktuatif dan cenderung di luar kontrol kewenangan daerah. Melalui kewenangan yang dimiliki, daerah diharap dapat meningkatkan PAD, seraya tetap memperhatikan aspek ekonomis, efisiensi, dan netralitas.

Analisis kemampuan keuangan daerah bertujuan untuk mengetahui seberapa jauh kondisi keuangan dapat mendukung otonomi daerah (Sularso, 2011). Kemampuan keuangan daerah terdiri atas 3 (tiga) kelompok, yaitu: a). tinggi, b) sedang, dan c). rendah.

Penentuan kelompok kemampuan keuangan daerah dihitung dengan menggunakan formula kemampuan

keuangan daerah sama dengan ***pendapatan umum daerah dikurangi belanja Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD)***. Pendapatan umum daerah terdiri atas pendapatan asli daerah ditambah dana bagi hasil dan dana alokasi umum. Belanja PNSD terdiri atas gaji dan tunjangan Pegawai Negeri Sipil Daerah yang meliputi gaji pokok, tunjangan keluarga, tunjangan jabatan, tunjangan beras, dan tunjangan pajak penghasilan (PPh Pasal 21). (Pasal 3 Permen Dalam Negeri No. 21, Tahun 2007).

Dalam suatu fungsi selalu terdapat dua jenis variable yaitu variable tak-bebas (dependent variable) dan satu atau lebih variable bebas (independent variables). Elastisitas mengukur persentase perubahan dari nilai variable tak-bebas sebagai akibat perubahan 1% nilai salah satu variable bebas (Aulia Tasman & Havidz Aima, 2014). Dari analisis elastisitas PAD terhadap PDRB, diketahui bahwa ada 12 provinsi (41,37%) yang

mempunyai *nilai elastisitas* ≥ 1 . Setiap perubahan PDRB di 12 provinsi tersebut *sensitif terhadap perubahan/peningkatan PAD*. Sementara di 17 provinsi lain (58,62%), perubahan PDRBnya tidak cukup mempengaruhi peningkatan PAD. ***Bagi daerah dengan elastisitas < 1 patut diduga nilai tambah PDRB-nya lebih banyak keluar dari daerah tempat kegiatan perekonomian tersebut diselenggarakan.*** (Bappenas, 2002)

Banyak keterangan-keterangan yang sederhana yang merupakan gambaran umum mengenai perubahan yang berlaku dalam suatu bidang kegiatan ekonomi, sebagai contoh mengenai tingkat kenaikan harga-harga atau tingkat kenaikan produksi. Harga berbagai jenis barang mengalami perubahan yang berbeda dari waktu ke waktu. Ada yang mengalami kenaikan cepat, ada yang mengalami kenaikan yang lambat dan ada pula yang tidak mengalami kenaikan atau penurunan. Begitu pula dengan tingkat

produksi diberbagai kegiatan ekonomi, selalu mengalami perubahan seperti itu. Oleh karena itu sukar mengetahui misalnya, berapakah tingkat kenaikan harga barang konsumsi atau tingkat produksi sektor industri dalam satu tahun tertentu. Maka, untuk mengatasi masalah seperti itu, digunakan angka indeks. Angka indeks dapat didefinisikan sebagai angka yang menunjukkan perubahan rata-rata sekumpulan data tertentu dari waktu ke waktu (Sukirno, 2015)

Angka indeks adalah instrument yang sangat sering digunakan untuk mengukur perubahan dalam level dari bermacam variable ekonomi. Angka indeks berhubungan dengan bermacam venomena ekonomi yang secara teratur dikumpulkan dan diperbanyak atau disebarakan. Secara konsep angka indeks mungkin saja digunakan untuk perbandingan atas waktu atau ruang atau keduanya. Angka indeks digunakan untuk mengukur perubahan

harga dan kuantitas atas waktu, sekaligus sebagai pengukuran perbedaan dalam level antarperusahaan, industri, daerah atau negara. (Aulia Tasman & Havidz Aima, 2014.)

Efektivitas dalam pemerintahan daerah dapat diartikan penyelesaian kegiatan tepat waktu dan dalam batas anggaran yang tersedia, dapat berarti pula mencapai tujuan dan sasaran seperti apa yang direncanakan. Namun demikian, penyimpangan dalam pelaksanaan tetapi mempunyai dampak yang menguntungkan pada kelompok sasaran, maka suatu kegiatan dapat dikatakan efektif. Semakin besar kontribusi pengeluaran yang dilakukan terhadap nilai pencapaian tujuan atau sasaran yang ditentukan dapat dikatakan efektif (Halim & Iqbal, 2012: 30).

Menurut *United Nations Development Programs* (UNDP), salah satu karakteristik *good governance* adalah *Effectiveness and efficiency*, yaitu proses-

proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin (Halim & Iqbal, 2012)

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian pencapaian hasil dari tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas selalu terkait dengan hasil yang diharapkan dengan hasil yang dicapai. Efektivitas dapat dilihat dari banyak sudut pandang (view point) dan dapat dinilai dengan banyak cara dan mempunyai kaitan yang erat dengan efisiensi.

Mardiasmo (2009:132) efektifitas pada dasarnya berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan (hasil guna).

Efektifitas merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan (*spending wisely*).

Salah satu prinsip pengelolaan pengeluaran daerah adalah *Value for Money* yang menuntut adanya output yang optimal atas pengeluaran yang dialokasikan sehingga setiap pengeluaran harus berorientasi atau bersifat ekonomis, efisien dan efektif (Halim & Iqbal, 2012 : 29). Tujuan dibentuknya Undang-Undang Otonomi Daerah adalah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, meningkatkan kemandirian dan daya saing daerah, serta efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah (pertimbangan poin (a) dan (b) UU. Nomor 32 Tahun 2004).

Berdasarkan rumusan masalah, tujuan penelitian dan kajian pustaka serta kajian kajian terkait, maka pada penelitian ini dihipotesiskan sebagai berikut: 1) Pertumbuhan PAD lebih tinggi setelah otonomi daerah, 2) Kemandirian Keuangan Daerah lebih tinggi setelah otonomi daerah, 3) Elastisitas PAD lebih tinggi setelah otonomi daerah, 4) Efektivitas pelaksanaan otonomi daerah

ditinjau dari Indeks Kemampuan Keuangan Daerah lebih tinggi setelah otonomi daerah, 5) Indeks Kemampuan Keuangan (Growth, Share dan Elastisitas) berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian dilaksanakan sejak bulan Agustus hingga Desember 2016, bertujuan menganalisis Growth PAD, Share PAD, Elastisitas PAD, Indeks Kemampuan Keuangan (IKK) dan Pengaruhnya terhadap Pertumbuhan Ekonomi. Meliputi seluruh Kab/Kota Provinsi Sulawesi Selatan, menggunakan 20 tahun data sekunder (realisasi APBD 10 tahun sebelum dan 10 tahun sesudah pelaksanaan otonomi daerah). Alat analisis yang digunakan terdiri dari persamaan matematik mengadopsi metode kajian Bappenas (2012) dan uji regresi menurut Sugiyono (2013) sbb :

Elastisitas adalah rasio pertumbuhan PAD dengan pertumbuhan PDRB. Rasio ini

bertujuan melihat sensitivitas atau elastisitas PAD terhadap pertumbuhan

.....
.....(3.3)

PDRB suatu daerah :

PADt-1

Keterangan :

PADt = Pendapatan Asli Daerah tahun t
PADt-1 = Pendapatan Asli Daerah tahun t-1

PDRBt = Produk Domestik Regional Bruto tahun t

PDRBt-1 = Produk Domestik Regional Bruto tahun t-1

Sumber : Bappenas, 2012

PDRBt – PDRBt-1

PADt –PADt-1

➤ **Eleastisitas** = $\frac{\text{PDRBt} - \text{PDRBt-1}}{\text{PDRBt-1}} \cdot \frac{\text{PADt} - \text{PADt-1}}{\text{PADt-1}}$ (3.1)

PDRBt-1

Keterangan :

Nilai Elastisitas ≥ 1 , dikatakan sensitif
Nilai Elastisitas < 1 , dikatakan tidak sensitive

Sumber : Bappenas, 2012

Pemetaan dan Analisis Kemampuan (efektivitas) Keuangan Daerah dengan Metode Kuadran dan Metode Indeks .

Metode Kuadran dan Metode Indeks .

Share merupakan rasio PAD terhadap belanja rutin dan belanja pembangunan daerah. Rasio ini mengukur seberapa jauh kemampuan daerah membiayai kegiatan rutin dan kegiatan pembangunan. Rasio ini dapat digunakan untuk melihat kemandirian keuangan daerah:

Yang dimaksud metode kuadran adalah salah satu cara menampilkan peta kemampuan (efektivitas) keuangan daerah. Masing-masing kuadran ditentukan oleh besaran nilai *growth* dan *share*. Dengan nilai *growth* dan *share* maka masing-masing kabupaten/kota dapat diketahui posisinya (pada kuadran berapa) berdasarkan Metode Kuadran (titik tengah rata-rata provinsi)

➤ **Share** = $\frac{\text{PADt}}{\text{Total Belanja}} \times 100\%$ (3.2)

Growth merupakan angka pertumbuhan PAD tahun i dari tahun i-1.

➤ **Growth** = $\frac{\text{PADt} - \text{PADt-1}}{\text{PADt-1}} \times 100\%$



Sumber : Bappenas, 2012

Adapun metode Indeks Kemampuan Keuangan (IKK) merupakan rata-rata hitung dari Indeks Pertumbuhan (*Growth*), Indeks Elastisitas, dan Indeks *Share*. Untuk menyusun indeks ketiga komponen tersebut, ditetapkan nilai maksimum dan minimum dari masing-masing komponen. Menyusun indeks untuk setiap komponen IKK dilakukan dengan menggunakan persamaan umum :

$$\text{Indeks X} = \frac{\text{Nilai X hasil pengukuran} - \text{Nilai X kondisi minimum}}{\text{Nilai X kondisi maksimum} - \text{Nilai X kondisi minimum}} \quad (3.4)$$

Nilai X kondisi maksimum – Nilai X kondisi minimum

Berdasarkan persamaan diatas maka persamaan IKK dapat ditulis sebagai berikut:

$$\text{IKK} = \frac{\text{XG} + \text{XE} + \text{XS}}{3} \quad (3.5)$$

Keterangan:
 XG = Indeks Pertumbuhan (PAD)
 XE = Indeks Elastisitas (Pertumbuhan PDRB terhadap pertumbuhan PAD)
 XS = Indeks *Share* (PAD terhadap APBD)
 Sumber : Bappenas, 2012.

Nilai IKK 24 kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan diurut dimulai dari yang terbesar sebagai berikut :

- Sepertiga besar pertama dikelompokkan dan dikategorikan sebagai kabupaten/kota yang mempunyai kemampuan keuangan *tinggi*.
- Sepertiga besar kedua dikelompokkan dan dikategorikan sebagai kabupaten/kota yang mempunyai kemampuan keuangan *sedang*.
- Sepertiga besar terakhir dikelompokkan dan dikategorikan

sebagai kabupaten-kabupaten yang mempunyai kemampuan keuangan *rendah*.

Untuk menganalisis apakah indeks kemampuan keuangan (IKK) berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi, maka digunakan alat analisis regresi linier berganda. Secara umum persamaan regresi sederhana (dengan satu predictor) dapat dirumuskan sebagai berikut :

$$Y = a + b_1 X_1 + b_2 X_2 + \dots + b_n$$

X_n
.....(3.6)

Y = Nilai yang diprediksikan (Pertumbuhan PDRB)
a = Konstanta atau bila harga x = 0
b = Koefisien regresi
X = Nilai Variabel Independen (X1 = Share PAD, X2 = Growth PAD, X3 = Elastisiats PAD)
Sumber : Sugiyono, 2013

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan :

a) Pelaksanaan otonomi daerah dikatakan efektif jika Indeks Kemampuan Keuangan (IKK) lebih tinggi pada era setelah pelaksanaan otonomi daerah dibanding era

sebelumnya. Didalamnya ada indikator pertumbuhan PAD (Growth PAD), Share (porsi PAD terhadap APBD), Elastisitas (Growth PAD/Growth PDRB), serta berpengaruh positif dan signifikan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah.

b) Era sebelum dan setelah otonomi daerah adalah 10 tahun sebelum dan setelah UU No. 32 tahun 2004 (UU Otonomi Daerah) ditetapkan dan diberlakukan.

c) Indeks Kemampuan Keuangan (IKK) merupakan rata-rata hitung dari Indeks Pertumbuhan (*Growth*), Indeks Elastisitas, dan Indeks *Share*.

d) Kinerja keuangan daerah adalah semua indikator yang digunakan dalam penelitian ini yakni APBD, PAD, PDRB dan indiaktor hasil analisisnya (growth, share, dan elastisitas), serta indeks kemampuan keuangan.

e) Pertumbuhan ekonomi adalah data pertumbuhan ekonomi yang telah dipublikasikan oleh instansi pemerintah (BPS dan atau instansi pemerintah lainnya) yang resmi. ketiganya merupakan pemekaran dari Kabupaten Luwu. Beberapa kabupaten/kota yang mencatat peningkatan nilai absolut PAD yang sangat signifikan antara lain Kota

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

a) Pertumbuhan PAD Berdasarkan data realisasi APBD 2004-2014 (Kemenkeu, *annual report*), tampak bahwa pertumbuhan PAD sebelum dan sesudah otonomi daerah tidak berbeda signifikan, dimana secara agregat Provinsi Sulawesi Selatan hanya tumbuh sedikit lebih besar 0.4% (17.3 % menjadi 17.7%). Delapan dari 24 kab/kota atau 33.3% malah mengalami penurunan pertumbuhan.

Realisasi PAD kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Selatan dari tahun ke tahun, semuanya mengalami peningkatan dengan trend yang terus naik, kecuali 3 kabupaten/kota yang masih fluktuatif yakni Kabupaten Luwu Utara, Kabupaten Luwu Timur dan Kota Palopo yang

Makassar, Kab Pangkep, Kab. Gowa, Kab. Tana Toraja dan Kab. Bone. Secara agregat provinsi, realisasi PAD meningkat 6,6 kali lipat pada era otonomi. Delapan kabupaten/kota yakni Kab. Bantaeng, Barru, Jeneponto, Pangkep, Sidrap, Sinjai, Tana Toraja dan Parepare malah mencatat penurunan growth yang signifikan. Sementara kab/kota lainnya mencatat pertumbuhan yang tidak besar. Hanya ada tiga kabupaten/kota yakni Kabupaten Selayar, Kota Makassar dan Kabupaten Bone yang mengalami peningkatan pertumbuhan ekonomi yang besar pada masa otonomi daerah masing-masing 53.4%, 32.4% dan 22.7%.

Analisis data tersebut diatas menunjukkan bahwa desentralisasi yang sudah berjalan lebih dari 10 tahun, namun belum mampu

mendorong pertumbuhan PAD daerah otonom sesuai dengan amanah undang-undang otonomi daerah

b) Share PAD (PAD/Total Belanja Daerah)

Data share atau kontribusi PAD terhadap APBD kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan menunjukkan bahwa porsi (share) PAD setelah lebih dari 10 tahun pelaksanaan otonomi daerah di Provinsi Sulawesi Selatan, ternyata lebih rendah 0.8% dari porsi PAD sebelum otonomi. 54% (13 dari 24) kabupaten/kota tidak mampu mempertahankan porsi PAD yang telah terjadi pada masa sebelum otonomi. Hanya Kota Makassar, Kota Palopo dan Kabupaten Jeneponto yang mencatat pertumbuhan share PAD cukup besar, masing-masing 9.8%, 5.7% dan 2.5%.

Fakta ini membuktikan bahwa tujuan pelaksanaan desentralisasi di Provinsi Sulawesi Selatan belum tercapai. Desentralisasi belum mampu mewujudkan

kemandirian daerah otonom. Sebagian besar kabupaten/kota masih tergantung pada dana perimbangan pusat (DAU dan DAK). Bisa jadi pemerintah daerah belum memahami sepenuhnya esensi pelaksanaan desentralisasi, atau adanya kendala kompetensi dalam mengeksplorasi potensi-potensi PAD di daerahnya. Bisa jadi juga pemerintah daerah terjebak dalam pemikiran bagaimana mendapatkan dana perimbangan yang lebih besar dari tahun ke tahun, sehingga tidak cukup waktu, tenaga dan pemikiran yang dicurahkan kepada bagaimana memaksimalkan potensi-potensi PAD. Sepertinya pemerintah daerah cukup puas dengan adanya peningkatan APBD, PDRB, Pertumbuhan ekonomi dan indikator-indikator ekonomi lainnya dari tahun ke

tahun. Khususnya Provinsi Sulawesi Selatan yang 10 tahun terakhir selalu mencatat pertumbuhan ekonomi di atas pertumbuhan nasional, tanpa melihat

sumber pertumbuhannya, apakah dari kemampuan sendiri atau lebih karena bantuan pusat.

c) Elastisitas PAD (pertumbuhan PAD/pertumbuhan PDRB)

Elastisitas PAD adalah analisis yang menjelaskan sejauh mana pertumbuhan PAD mendorong pertumbuhan PDRB yang merupakan indikator utama pertumbuhan ekonomi suatu daerah.

Elastisitas PAD kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Selatan pada masa sebelum otonomi daerah lebih elastis (1.24) dibanding setelah otonomi daerah (0.89), yang berarti daya dorong pertumbuhan PAD terhadap pertumbuhan PDRB lebih besar di masa sebelum otonomi daerah dibanding setelahnya. Jumlah kabupaten/kota yang memiliki elastisitas >1 atau dikategorikan elastis pada masa sebelum dan setelah otonomi daerah jumlahnya sama yakni 15, namun dengan kabupaten/kota yang berbeda, berarti jumlah kabupaten/kota yang mengalami

peningkatan dan penurunan elastisitas sama. Dinamika ini mengindikasikan bahwa belum adanya pola yang baku, teratur dan konsisten yang digunakan pemerintah daerah dalam memaksimalkan potensi PAD untuk mendorong pertumbuhan ekonominya.

d) **Peta dan Indeks Kemampuan Keuangan (IKK)**

Berdasarkan metode kuadran (titik tengah rata-rata provinsi), dengan menggunakan indikator share dan growth PAD, dapat digambarkan bahwa sebelum pelaksanaan otonomi daerah, 18 dari 24 kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan berada pada kuadran II dan III, tergolong **kurang ideal**. Ada 2 kabupaten/kota yang tergolong **tidak ideal** (berada pada kuadran IV), yakni Kabupaten Jeneponto dan Selayar. Hanya 4 kabupaten/kota yang tergolong ideal (kuadran I) yakni Kota Parepare, Kabupaten Pangkep, Gowa dan Wajo. Setelah era otonomi daerah, malah tidak ada lagi kabupaten/kota yang tergolong

ideal, 1 tergolong tidak ideal, selebihnya kurang ideal.

Jika dihitung indeks kemampuan keuangan (IKK), daerah dapat digolongkan ke dalam 3 kategori, yakni kemampuan keuangan tinggi, sedang dan rendah. 33,33% tertinggi pertama digolongkan IKK tinggi, 33,33% tertinggi kedua digolongkan IKK sedang, dan 33,33% lainnya digolongkan IKK rendah (terlampir)

Hal yang menarik untuk dicermati dari perbandingan data IKK tersebut di atas adalah, ternyata hanya ada 3 kabupaten yang secara konsisten memiliki IKK yang tinggi, yakni Kabupaten Wajo, Bulukumba dan Takalar baik sebelum maupun setelah era otonomi daerah, sementara kabupaten lain mengalami pergeseran kategori secara acak.

Namun demikian secara agregat provinsi, ada peningkatan IKK setelah era otonomi daerah menjadi 7.64 dari 7.03 sebelum otoda. Sejalan dengan hal ini, jika melihat

nilai IKK pada masing-masing kategori yang dirata-ratakan, maka diperoleh data sebagai berikut :

Tabel .1
Rata-Rata Nilai IKK Kab/Kota Prov. Sulsel Sebelum dan Setelah OTODA.

Kategori	Sebelum OTODA	Setelah OTODA
TINGGI	9.68	10.57
SEDANG	6.55	8.74
RENDAH	(6.37)	0.06

Sumber : Hasil olahan data Kemenkeu

Data di atas menunjukkan ada perbaikan IKK di semua kategori, baik yang tinggi, sedang maupun rendah. Pada kategori tinggi terjadi peningkatan 9.2%, pada kategori sedang terjadi peningkatan 33.4% dan pada kategori rendah meningkat 106,3%. Hal ini menunjukkan pelaksanaan otonomi daerah berdampak pada peningkatan IKK kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan. Data ini menunjukkan pula bahwa kabupaten/kota yang telah memiliki IKK yang lebih tinggi cenderung tumbuh lebih rendah dibanding kabupaten/kota dengan IKK yang rendah.

Berdasarkan analisis komparatif sebelum dan sesudah pelaksanaan otonomi daerah dari 5 indikator diatas, maka dapat disarikan sebagai berikut :

Tabel .2
Rangkuman Perbandingan Indikator-Indikator Kajian Keuangan Daerah Kab/Kota Prov. Sulsel Sebelum dan sesudah Pelaksanaan Otonomi Daerah

Indikator	<i>Before</i> Otoda	<i>After</i> Otoda	<i>Better/Worse</i>
Growth PAD	17.3%	17.7%	0,4%
Share PAD	8.1%	7.3%	-0.8%
Elastisitas PAD	1.24%	0.8%	-0.56%
IKK	7.03	7.64	0.61
Pertumbuhan Ekonomi	4.65%	6.89%	2.24%
Peta Kemampuan Keuangan	75 % Kab/Kota kurang ideal, 16% ideal dan 9 % tidak ideal.	96% Kab/kota kurang ideal, 4% tdk ideal	worse

Sumber: Hasil olahan data Kemenkeu

e) Pengaruh IKK Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah

Pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Selatan dalam 15 tahun

terakhir rata-rata mencapai 5.77%. Sebelum otonomi daerah rata-rata pertumbuhan mencapai 4.65% dan setelah otonomi daerah naik menjadi 6.89% atau lebih baik 2.24%. Beberapa kabupaten/kota mencatat pertumbuhan lebih besar dari rata-rata provinsi dan sebagian lainnya lebih rendah.

Analisis regresi berganda dengan variabel dependen pertumbuhan ekonomi dengan 3 variabel independen yakni share, growth dan elastisitas PAD memberikan berbagai informasi. Dari model summary dapat dijelaskan bahwa secara bersama-sama variabel share, growth dan elastisitas berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi sebesar 14.7% (pengaruh variabel idependen terhadap variabel dependen menggunakan koefisien determiansi atau *R-square*). Jika menggunakan nilai akurasi

yang lebih baik maka pengaruh ketiga variabel tersebut hanya 13 % (nilai Adjusted R-Square 0.13) dengan tingkat

kearutan 98.0272 % (*Standart error of the estimate* 1.97380).

Sementara informasi yang diperoleh dari tabel anova, dapat disimpulkan bahwa ketiga variabel independen secara simultan tidak berpengaruh pada variabel dependen dimana nilai signifikansi atau probabilitas sebesar 0.05, tidak lebih kecil dari nilai cut off (0.05). Hal ini memberi kesimpulan bahwa secara bersama-sama variabel share, growth dan elastisitas tidak berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Hal tersebut diperkuat dari hasil uji F, dimana diperoleh F-Tabel sebesar 3.04, lebih besar dari F-Hitung 2.628.

Persamaan regresi yang diperoleh adalah:

$$Y = 5,883 + 0,152X1 - 0,296X2 - 0,002X3 + e$$

.....(4.1)

Dari persamaan di atas dapat disimpulkan bahwa jika growth dan elastisitas konstan, maka setiap kenaikan 1% share akan mendorong pertumbuhan ekonomi sebesar

0.152 atau 15,2%. Share PAD secara parsial berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Hal ini sejalan dengan Studi *Indef* (2011) yang menemukan bahwa, jika belanja daerah (APBD) dinaikkan 10%, maka akan menyumbang kenaikan pertumbuhan ekonomi sebesar 0,06 %. Jika DAU dan DAK (Dana Alokasi Khusus) ditingkatkan 10 %, maka donasi terhadap kenaikan pertumbuhan ekonomi daerah sebesar 0,03 % dan 0,02 %. (Bappenas, 2012).

Sementara 2 variabel lainnya yakni growth PAD dan elastisitas PAD berpengaruh negative walaupun tidak signifikan. Hal ini sejalan dengan penelitian serupa oleh Kurniawan Donny (2008) yang telah meneliti pengaruh kinerja keuangan terhadap pertumbuhan ekonomi kab/kota di Provinsi Sumatera

Barat pada era otonomi daerah, yang salah satu kesimpulannya adalah bahwa rasio efektivitas dan efesiensi tidak

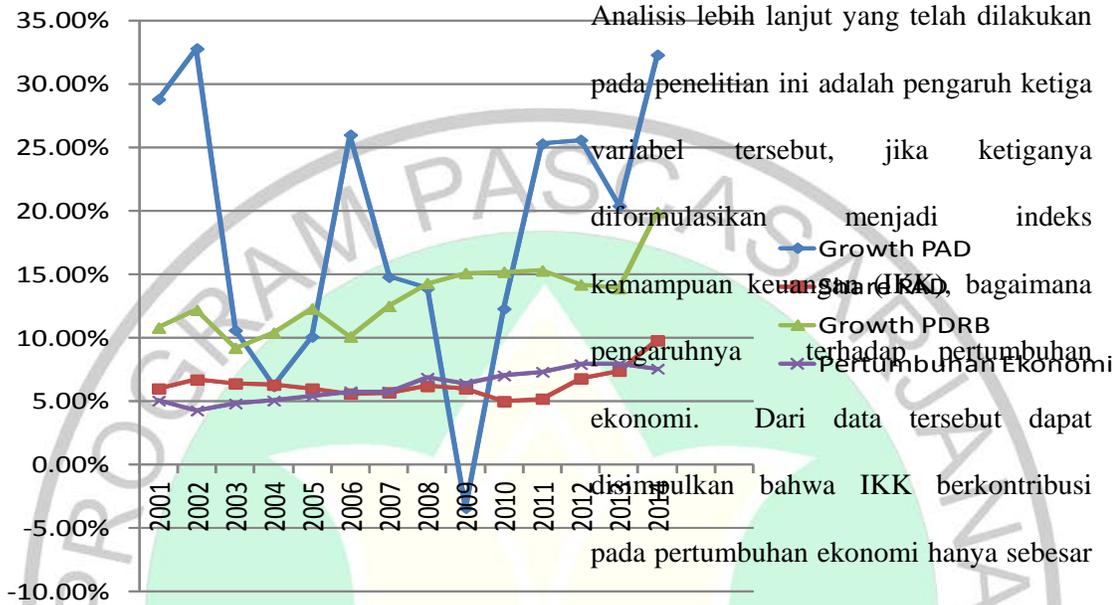
mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi.

Fenomena tersebut tampak ganjil, semestinya setiap kenaikan PAD (Growth PAD) dapat mendorong pertumbuhan PDRB (elastisitas), lalu berujung pada pertumbuhan ekonomi sesuai derajat korelasinya. Untuk mengetahui penyebab keganjilan ini perlu dilakukan kajian secara khusus pada waktu dan kesempatan lain. Namun demikian dapat dijelaskan berdasarkan grafik yang disajikan berikut ini, bahwa growth PAD mengalami pertumbuhan yang sangat fluktuatif, berbanding terbalik dengan pertumbuhan ekonomi yang lebih stabil dengan trend terus meningkat. Dalam kondisi pertumbuhan ekonomi naik atau turun secara konservatif, lalu kemudian secara kontras growth PAD naik atau turun dengan drastis dan terus terjadi pada jangka waktu yang panjang, maka menyebabkan alat analisis membaca seakan-akan berbanding terbalik antara

variabel tersebut dengan pertumbuhan ekonomi. Pada variabel elastisitas PAD berlaku hal yang sama, karena elastisitas PAD adalah turunan growth PAD, dimana elastisitas PAD diformulasikan terutama dari growth PAD (persamaan 3.1 pada bab III). Lain halnya dengan Share PAD memperlihatkan terlihat trend yang stabil sama dengan kestabilan pertumbuhan ekonomi sehingga alat analisis membaca sejalan antar keduanya.

Analisa dari sisi laju pertumbuhannya, growth PAD lebih agresif rata-rata sekitar 13,0% dibanding pertumbuhan ekonomi cenderung melambat pada 2,65 %, hal inilah yang menyebabkan analisis regresi menunjukkan pengaruh yang seakan-akan bertolak belakang (negative). Untuk variabel elastisitas PAD sebaliknya secara $y-t-y$ malah menurun menjadi minus 1.42, berbanding terbalik dengan pertumbuhan APBD, PDRB maupun pertumbuhan ekonomi.

dalam APBD, PDRB maupun pertumbuhan ekonomi.



Gambar .1

Rata-rata Pertumbuhan PAD, Share, PDRB dan Pertumbuhan Ekonomi Kab/kota Prov. Sulawesi Selatan periode 2001-2014

Sumber : Hasil olahan data

Kemenkeu

Dari grafik diatas, dapat dijelaskan bahwa secara agregat provinsi, rata-rata kabupaten/kota mengalami pertumbuhan indikator-indikator ekonomi yang diteliti, tetapi kesemuanya itu tidak mampu mendorong ekonomi secara signifikan karena indikator-indikator tersebut memiliki kontribusi yang sangat kecil

Analisis lebih lanjut yang telah dilakukan pada penelitian ini adalah pengaruh ketiga variabel tersebut, jika ketiganya diformulasikan menjadi indeks kemampuan keuangan (IKK), bagaimana pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi. Dari data tersebut dapat

disimpulkan bahwa IKK berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi hanya sebesar 3.4%, (R-Korelasi sebesar 0.034) bahkan jika menggunakan nilai yang lebih akurat hanya 0.25% (R-Square sebesar 0.05) dengan tingkat keakuratan 98.52% (standart error of estimate sebesar 1.47584).

Selain itu, dari tabel anova diperoleh informasi signifikansi sebesar 0.837, dimana nilai tersebut lebih besar dari nilai cut off (0.05), maka disimpulkan bahwa IKK berpengaruh positif namun tidak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi

di Provinsi Sulawesi Selatan. Persamaan regresi diperoleh sebagai berikut ;

$$Y = 5.725 + 0.006X1 +$$

e.....

.....(4.2)

mengisyaratkan bahwa setiap kenaikan IKK 1%, maka hanya mampu mendorong pertumbuhan ekonomi sebesar 0.6%.

Dari kajian ini dapat disimpulkan bahwa pertumbuhan APBD, PDRB maupun pertumbuhan ekonomi yang terjadi di kabupaten/kota Provinsi Sulawesi selatan, bukan karena kemampuan keuangan daerah atau kemandirian keuangan daerah yang meningkat, namun lebih karena disokong oleh unsur lain yakni dana perimbangan pusat, apakah itu bentuknya dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK) atau bentuk lainnya, yang berarti tujuan pelaksanaan desentralisasi belum tercapai atau tidak efektif. Diperlukan kajian yang lebih komprehensif mengapa pelaksanaan otonomi daerah belum mampu mendorong

kemandirian dan kemampuan keuangan daerah otonom yang dapat berdampak pada pertumbuhan ekonomi.

5. SIMPULAN

Berdasarkan hasil kajian-kajian di atas, dan sesuai tujuan penelitian yang sudah ditetapkan sebelumnya, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Pertumbuhan PAD periode setelah otonomi daerah sedikit lebih baik dibanding sebelum pelaksanaan otonomi daerah, namun tidak berbeda signifikan.
2. Porsi PAD (share) terhadap APBD setelah hampir 20 tahun pelaksanaan otonomi daerah di Provinsi Sulawesi Selatan, ternyata lebih rendah dari porsi PAD sebelum pelaksanaan otonomi daerah.
3. Pada era sebelum otoda PAD kabupaten kota di Provinsi Sulawesi Selatan tergolong elastis (>1), sementara selama era otoda nilainya menurun menjadi tidak elastis (<1).

- Mengartikan bahwa daya dorong pertumbuhan PAD terhadap pertumbuhan PDRB (elastisitas) lebih besar di masa sebelum otonomi daerah dibanding setelahnya.
4. Peta kemampuan keuangan daerah berdasarkan share dan growth setelah hampir 20 tahun pelaksanaan otonomi daerah mengalami penurunan, dimana tidak ada lagi kabupaten/kota yang tergolong ideal.
5. Secara agregat provinsi, terjadi peningkatan indeks kemampuan keuangan (IKK) setelah otonomi daerah terjadi pada semua kategori dengan kecenderungan kabupaten/kota yang memiliki IKK lebih tinggi mengalami peningkatan yang lebih kecil dari kab/kota yang memiliki IKK lebih rendah.
6. Growth PAD, Share PAD dan elastisitas PAD secara bersama-sama (simultan) berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi di kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Selatan. Share PAD secara parsial (individu) berpengaruh positif dan signifikan, sedangkan growth PAD dan elastisitas PAD berpengaruh negative, namun tidak signifikan.
7. Kontribusi IKK pada pertumbuhan ekonomi di kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Selatan tergolong sangat kecil, dan tidak berpengaruh secara signifikan.
8. Berdasarkan poin-poin di atas, maka disimpulkan bahwa pelaksanaan desentralisasi di kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Selatan belum efektif dalam pencapaian tujuan yang tercantum dalam undang-undang otonomi daerah (UU. Nomor 23 Tahun 2004).
- 6. DAFTAR PUSTAKA**
- Abdul Halim & Muhammad Iqbal, 2013, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Yogyakarta, UPP STIM YKNP
- Aulia Tasman & Havidz Aima, 2014, *Ekonomi Manajerial*, Dengan

- Pendekatan Matematis, Edisi ke 3, Jakarta, Rajawali Pers.
- Bappenas, 2012. Peta Kemampuan Keuangan Provinsi dalam Era Otonomi Daerah: Tinjauan Atas Kinerja PAD dan Upaya yang Dilakukan Daerah. Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah, jurnal online.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Selatan, 2016. Statistik Daerah Provinsi Sulawesi Selatan. Makassar
- Badan Pusat Statistik, 2016. Tinjauan Regional Berdasarkan *PDRB* Kabupaten/Kota 2011-2015, Buku 4 Pulau Sulawesi. Jakarta, PT. Citra Mawana Patamaro.
- Kemenkeu, 2004-2014, *Annual Report* Realisasi APBD, Jakarta, Direktorat Jenderal Pengembangan Otonomi Daerah.
- Kuncoro, 2004: Otonomi dan pembangunan daerah : Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang. Jakarta, Erlangga.
- Kurniawan, 2008. Pengaruh Kinerja Keuangan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Kota/Kabupaten di Sumatera Barat Dalam Era Otonomi Daerah. Padang, Fakultas Ekonomi Universitas Andalas.
- Mardiasmo. 2009. *Akutansi Sektor Publik*, Yogyakarta, Andi Yogyakarta
- Saragih, 2003. *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Studi Indef, 2012, Jawa Pos Jakarta, Edisi tgl 26 September 2012
- Sugiyono, 2013. *Metode Penelitian Manajemen*, Bandung, Alfabeta.
- Sukirno Sadono, 2015. *Mikroekonomi, Teori Pengantar*, Edisi ketiga, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada
- Sularso, 2011. Pengaruh Kinerja Keuangan Terhadap Alokasi Belanja Modal Dan Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota Di Jawa Tengah. Media Riset Akuntansi, *Skripsi*, Fakultas Ekonomi Universitas Jendral Soedirman
- Tadaro Michael, 1998. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, Jakarta, Gelora Aksara Pratama
- Tambunan, 2001. *Perekonomian Indonesia, Teori dan Temuan Empiris*, Jakarta, Ghalia.
- The Asia Foundation*, 2011, Jakarta. Media Indonesia, Edisi tgl 25 September 2012