

## ANGGARAN DAERAH DAN “FISCAL STRESS” (Sebuah Studi Kasus pada Anggaran Daerah Provinsi di Indonesia)

Abdul Halim<sup>1</sup>

Universitas Gadjah Mada

### ABSTRACT

*This study attempts to empirically compare and analyze the role (proportion) of Actual Local Government Genuine Receipts (Pendapatan Asli Daerah or PAD) on Actual Total Local Government Receipts of Local Government Budget (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah or APBD). It also analyzes the role of the actual local taxes and local retributions—as the primary sources of PAD—on the PAD. Using the provincial governments, this study performs the comparison due to “the fiscal stress” (i.e., the economic crisis and the launching of new local taxes and retributions in 1997). The 1996/1997 -1998/1999 local government budgets are used as data before and after the fiscal stress occurred. The results show that the fiscal stress generally does not influence the role. When local taxes and retributions are analyzed based on the fiscal stress, the results show that only local retributions are affected.*

**Keywords:** Fiscal Stress, PAD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah.

Data Availability: Publicly available.

### PENDAHULUAN

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak tahun 1997 membawa dampak hampir semua aspek atau sektor kehidupan. Dampak tersebut menimpa tidak hanya sektor privat/bisnis seperti pasar modal tetapi juga sektor publik seperti pada pemerintah, termasuk pemerintah daerah. Dampak krisis ekonomi tersebut berkonotasi positif seperti meningkatnya nilai ekspor komoditi karena naiknya nilai dollar Amerika Serikat terhadap nilai Rupiah. Namun, dampak krisis lebih banyak berkonotasi negatif seperti naiknya tingkat pengangguran dan kemiskinan.

Lebih jauh, dampak krisis ekonomi di atas terjadi pula pada sektor Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yakni menjadi

labilnya sektor pendapatan pemerintah pusat yang pada gilirannya mempengaruhi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) baik tingkat Pemerintah Daerah Provinsi maupun tingkat Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Hal ini terjadi karena alokasi dana APBN untuk APBD menjadi labil pula. Dengan kata lain, faktor ketidakpastian penerimaan pendapatan daerah dari pemerintah pusat sebagai bagian dari hubungan keuangan pusat dan daerah menjadi lebih tinggi. Kondisi ini lebih parah lagi untuk pemerintah daerah yang tingkat Pendapatan Asli Daerah (PAD)-nya rendah. Padahal, sumbangan PAD cukup penting bagi pemerintah daerah dalam mendukung dan memelihara hasil-hasil pembangunan yang telah dilaksanakan dan yang akan

---

<sup>1</sup> Penulis mengucapkan terima kasih pada Prof. Dr. Mubyarto, dan Dr. Mardiasmo M.B.A, Akt., atas komentar dan saran perbaikan pada tulisan ini.

dilaksanakan di masa yang akan datang (Mamesah, 1995: hal. 93).

Dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah atau tentang keuangan daerah, komponen utama PAD (selain komponen-komponen yang lain), adalah Hasil Pajak Daerah dan Hasil Retribusi Daerah. Pajak daerah adalah pajak yang dipungut oleh daerah menurut peraturan-peraturan pajak yang ditetapkan oleh daerah untuk pembiayaan rumah tangganya sebagai badan hukum publik, sedang retribusi daerah adalah pungutan yang dilakukan oleh daerah karena adanya fasilitas dan/atau pelayanan jasa nyata yang diberikan oleh pemerintah daerah. Baik pajak maupun retribusi daerah, keduanya merupakan primadona PAD (Mamesah: 1995, hal. 98).

Salah satu *akibat krisis ekonomi* adalah menurunnya aktivitas ekonomi masyarakat. Hal ini berakibat pula pada tingkat pendapatan daerah dari sektor pajak daerah dan retribusi daerah. Peran PAD menjadi semakin menurun pada sektor penerimaan/pendapatan daerah. Padahal sebelum krisis ekonomi peran tersebut sudah tidak terlalu besar. Menurut Sriyana (1999) kontribusi PAD untuk kabupaten dan kota di seluruh Indonesia tahun anggaran 1995/1996 dan 1996/1997 menunjukkan angka 13,8%. Ini berarti masih sangat rendah. Keadaan ini diperburuk pula dengan penerbitan Undang-Undang No. 18/1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD).

Menurut UU-PDRD tersebut (sebelum direvisi tahun 2000) pemerintah provinsi hanya diperkenankan memungut tiga jenis pajak daerah, dan pemerintah kabupaten/kota hanya enam jenis pajak daerah. Tiga jenis pajak daerah untuk pemerintah provinsi tersebut adalah Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) dan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB). Akibatnya ada beberapa jenis pajak yang lama yang tidak dapat dipungut lagi. Di DKI Jaya misalnya, terdapat delapan jenis pajak yang "terpaksa" harus dihapus yang

meliputi Pajak Potong Hewan, Pajak Radio dan Komersial, Pajak Bangsa Asing, Pajak Anjing, Pajak Minuman Keras, Pajak Kendaraan Tidak Bermotor, Pajak Alat Angkutan di Air, dan Bea Balik Nama Alat Angkutan Air.

Sementara pemungutan retribusi daerah sangat dibatasi dengan alasan untuk mengurangi ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*). Menurut Mahi (2000) jumlah dan jenis pajak maupun retribusi ini turun. Contohnya, di Kota Surabaya terjadi penurunan jenis pajak/retribusi daerah dari 86 menjadi 27 jenis, dan di kabupaten Deli Serdang, dari 42 menjadi 20.

Ringkasnya, dengan penerbitan UU tersebut menyebabkan ada beberapa pajak dan retribusi yang dimunculkan (baru) seperti Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor. Namun, lebih banyak jenis pajak dan retribusi yang ditiadakan (hapus) seperti Pajak Kendaraan Tidak Bermotor, Pajak Anjing, dan lain-lain. Selanjutnya, ada pula jenis pajak yang hanya berganti nama seperti Pajak Pembangunan I menjadi Pajak Hotel dan Restoran.

*Akibat penerbitan UU PDRD tersebut* adalah menurunnya penerimaan pendapatan daerah. PAD menjadi lebih rendah dan tidak menentu. Dengan kata lain, pemerintah daerah mengalami tekanan kondisi keuangan atau mengalami "fiscal stress" yang cukup meresahkan.

Kondisi tersebut dirasakan berbeda dengan sebelum adanya krisis ekonomi dan sebelum diberlakukannya UU No. 18 tahun 1997 tersebut (dalam hal ini merupakan suatu bentuk "fiscal stress"). Peran PAD menjadi semakin tidak menentu sebagai andalan sumber pendapatan daerah. Dengan bahasa anggaran daerah, kondisi tersebut menimbulkan kemungkinan penurunan proporsi PAD terhadap total penerimaan pendapatan daerah. Penelitian ini mencoba mencari bukti empiris mengenai hubungan anggaran daerah dan

“fiscal stress” tersebut, dengan membandingkan dan menganalisis kemungkinan penurunan proporsi peran anggaran dan realisasi PAD terhadap anggaran dan realisasi total penerimaan pendapatan daerah sebelum dan saat “fiscal stress” dengan fokus pada pemerintah provinsi se Indonesia.

### KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH PROVINSI

Pemerintah daerah tingkat I (provinsi) selama ini telah melakukan pembangunan daerah sebagai bagian dari pembangunan nasional. Untuk membiayai pembangunan tersebut diperlukan dana yang besar. Oleh sebab itu pemerintah daerah provinsi dipacu untuk meningkatkan kemampuan seoptimal mungkin di dalam membelanjai urusan rumah tangga sendiri. Peningkatan kemampuan tersebut dilakukan dengan cara menggali segala sumber dana/penerimaan yang potensial

yang ada di daerah masing-masing. Sumber dana yang dapat digali lebih lanjut oleh daerah adalah PAD yang mencakup pajak daerah, retribusi daerah, laba BUMD, Penerimaan dari Dinas-dinas dan lain-lain usaha daerah yang sah. Peningkatan proporsi PAD terhadap APBD selayaknya diharapkan meningkat, dan sebaliknya proporsi sumbangan dan bantuan diharapkan menurun. Hal ini untuk menunjukkan semakin berkurangnya ketergantungan pemerintah daerah pada pemerintah pusat. Dengan demikian pemerintah daerah provinsi harus selalu melakukan penyempurnaan pengelolaan keuangan daerah masing-masing.

Usaha ke arah tersebut selama ini menunjukkan hasil yang cukup menggembirakan yakni dengan terus naiknya peran PAD dan menurunnya peran sumbangan dan bantuan secara rata-rata selama periode tahun 1992/1993 – 1995/1996 di seluruh provinsi. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel 2 berikut:

**Tabel 1:** Proporsi PAD dan Sumbangan dan Bantuan Terhadap APBD Provinsi se Indonesia tahun 1992/1993-1995/1996 (dalam %)

Jenis Penerimaan	Tahun Anggaran			
	1992/1993	1993/1994	1994/1995	1995/1996
Pendapatan Asli Daerah	23,96	26,15	31,00	34,07
Pajak Daerah	17,72	19,81	24,50	26,85
Retribusi Daerah	3,78	4,03	4,45	4,78
Laba BUMD	0,55	0,38	0,36	0,60
Penerimaan Dinas-dinas	0,35	0,32	0,29	0,37
Lain-lain	1,56	1,61	1,39	1,47
Sumbangan dan Bantuan	61,73	60,92	54,70	48,52
Sumbangan	46,41	46,78	41,41	36,65
Bantuan	15,32	14,14	13,29	11,87

Sumber: Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat I 1992/1993 – 1995/1996

Dari data pada tabel tersebut dapat diketahui meningkatnya peran PAD, dari 23,96% di tahun 1992/1993 menjadi 34,07% di tahun 1995/1996. Komponen utama PAD, yakni Pajak Daerah perannya meningkat dari 17,72% menjadi 26,85%. Demikian pula dengan retribusi daerah. Perannya meningkat

dari 3,78% menjadi 4,78%. Sebaliknya, peran dari sumbangan dan bantuan menurun dari 61,73% di tahun 1992/1993 menjadi 48,52% di tahun 1995/1996.

Naiknya peran PAD dan turunnya peran sumbangan dan bantuan menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan pemerintah provinsi

kepada pemerintah pusat semakin menurun. Hal tersebut tentu "menggembirakan" karena PAD itulah yang seharusnya menjadi tolok ukur kondisi kemampuan keuangan provinsi dalam mengurus rumah tangganya (Nazara: 1997).

### TEORI, PENELITIAN TERDAHULU DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

Anggaran adalah sebuah rencana atau sebuah proyeksi. Di sektor pemerintahan anggaran adalah sebuah rencana atau proyeksi atas pendapatan dan belanja di masa mendatang. Jadi, sebuah anggaran pemerintah adalah sebuah rencana atas penerimaan dan pengeluaran dana-dana dari masyarakat yang dikelola oleh pemerintah (Coe: 1989, hal 49). Karena proses pembuatan satu anggaran disebut penganggaran, maka penganggaran publik didefinisikan sebagai sebuah proses perencanaan atas penerimaan dan pengeluaran dana-dana publik.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan cermin dari pilihan-pilihan ekonomis dan sosial masyarakat suatu daerah. Untuk menjalankan peran yang dimandatkan masyarakat untuk melakukan pilihan-pilihan tersebut, pemerintah daerah harus melaksanakan fungsi *pertama*, pengumpulan sumber daya yang mencukupi dengan cara yang tepat, dan *kedua* pengalokasian dan penggunaan sumber daya tersebut secara responsif, efisien, dan efektif (Campo dan Tommasi: 1999). Fungsi pertama berkaitan dengan sisi penerimaan (pendapatan) dari APBD, sedang fungsi kedua dengan sisi pengeluaran (belanja).

Pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas menjalankan mandat dari rakyat membutuhkan biaya yang besar. Untuk pembiayaan tersebut pemerintah daerah mempunyai beberapa sumber penerimaan daerah yang dituangkan dalam anggaran. Anggaran yang dibuat akan mencerminkan politik pengeluaran pemerintah yang rasional baik

secara kuantitatif maupun kualitatif sehingga akan terlihat:

1. Adanya pertanggungjawaban pemungutan pajak dan lain-lain pungutan oleh pemerintah misalnya untuk memperlancar ekonomi
2. Adanya hubungan yang erat antara fasilitas penggunaan dana dan penarikannya
3. Adanya pola pengeluaran pemerintah yang dapat dipakai sebagai pertimbangan dalam menentukan pola tingkat distribusi penghasilan dalam ekonomi.

Spicer dan Bingham (1991) mengatakan bahwa satu hal yang tampak menjadi karakteristik umum pada proses anggaran di sektor pemerintah adalah adanya "hunger." Hunger diartikan sebagai permintaan akan jasa-jasa pelayanan umumnya melebihi sumber-sumber keuangan (pendapatan) yang tersedia. Para eksekutif pemerintahan dan legislatif atau *interest groups* berusaha memenuhi permintaan atau tuntutan tersebut. Jika sumber-sumber keuangan dapat tumbuh secara konstan maka tugas untuk memenuhi tuntutan tersebut tidak terlalu sulit. Namun, ketika terjadi "fiscal stress" tuntutan tersebut sulit untuk dipenuhi. "Fiscal stress" tidak lain adalah ketidakmampuan sebuah pemerintah untuk memenuhi anggarannya (Dougherty et al: 2000).

Penelitian yang berfokus pada penganggaran pemerintah daerah di Indonesia masih relatif sedikit. Ediharsi, dkk. (1998) meneliti selisih anggaran di lima kabupaten terpilih di Indonesia. Salah satu pertanyaan penelitiannya adalah mengapa terjadi selisih anggaran dan realisasi yang cukup besar pada anggaran rutin dibandingkan dengan anggaran pembangunan di pemerintah daerah sampel. Penelitian tersebut tidak berhasil meyakinkan penyebab terjadinya selisih anggaran tersebut.

Halim (2000) meneliti pergeseran realisasi komponen anggaran penerimaan pendapatan

daerah pada daerah kabupaten dan kota di provinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada penelitian tersebut dianalisis secara deskriptif pergeseran proporsi komponen anggaran penerimaan pendapatan khususnya yang menyangkut Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam hubungannya dengan penerimaan Sumbangan dan Bantuan dari Pemerintah Pusat. Pergeseran tersebut dianalisis dalam kaitannya dengan “fiscal stress” yang terjadi tahun 1997 tersebut. Hasilnya menunjukkan bahwa terjadi pergeseran yang signifikan dari proporsi peran PAD terhadap proporsi peran sumbangan dan bantuan pada penerimaan daerah. Data yang digunakan adalah dengan membandingkan data proporsi tahun anggaran 1995/1996 dengan tahun anggaran 1998/1999.

Dougherty et al (2000) meneliti hubungan antara isu-isu keuangan publik, isu-isu manajemen keuangan, dan kondisi-kondisi “fiscal stress” dengan kasus di pemerintahan West Virginia, Amerika Serikat. Hasilnya menunjukkan bahwa ada hubungan yang signifikan antara isu-isu tersebut dengan “fiscal stress.” Salah satu isu dalam masalah keuangan daerah adalah isu tentang *Local Own Source Revenue* (di Indonesia ini berarti PAD).

Dalam kaitan pemberlakuan UU PDRD, Mardiasmo (2000) menganalisis dampaknya terhadap struktur penerimaan provinsi Nusa Tenggara Timur dan Kabupaten Timor Tengah Selatan yang dikaitkan dengan estimasi dana perimbangan. Hasilnya menunjukkan dampak yang negatif. Hal ini berarti bahwa proporsi struktur penerimaan PAD dua daerah penelitian tersebut mengalami penurunan.

Suhartono (2001) yang meneliti dampak UU PDRD tersebut pada struktur PAD kabupaten Situbondo untuk tahun 1997/1998 – 1998/1999 menunjukkan bahwa kontribusi retribusi daerah terhadap PAD mengalami penurunan sebesar 18%. Sebaliknya, untuk pajak daerah mengalami kenaikan sebesar 23%.

Nazara (1997) meneliti struktur penerimaan daerah provinsi di Indonesia. Fokus penelitiannya adalah ketimpangan struktur penerimaan daerah untuk provinsi kawasan barat dan timur Indonesia. Hasil analisis penelitian tersebut adalah bahwa ketimpangan struktur penerimaan tidak tercermin pada kawasan barat dan timur Indonesia, tetapi pada Jawa dan luar Jawa.

Tidak dapat dipungkiri bahwa penelitian tentang anggaran di sektor publik masih sangat sedikit dibandingkan dengan penelitian anggaran di sektor privat (swasta). Hal ini terjadi tidak hanya di Indonesia tetapi juga di manca negara atau negara yang sudah maju seperti di Amerika Serikat dan Inggris. Padahal teori yang melandasi sudah cukup memadai. Salah satu teori atau proposisi yang berkaitan dengan anggaran daerah yang terfokus pada masalah “fiscal stress” adalah seperti yang dikemukakan oleh Spicer dan Bingham (1991), yang menyatakan sebagai berikut:

*When changing economic, demographic, and political factors limit the growth of revenues, containment of hunger becomes much more difficult, and fiscal stress may be resulted* (Spicer and Bingham: 1991, p. 107).

Dari proposisi tersebut dapat disimpulkan adanya kaitan antara “fiscal stress” dengan anggaran daerah, khususnya yang terkait dengan pendapatan (*revenues*). Kaitan tersebut dilihat pada kasus di Indonesia dapat dipahami dengan adanya krisis ekonomi sebagai suatu *changing economic* dan penerbitan UU PDRD sebagai suatu *changing political factors*.

Penelitian-penelitian yang menggunakan variabel “fiscal stress” dalam mempengaruhi anggaran daerah di pemerintahan Amerika Serikat antara lain dilakukan oleh Rubin (1987), Sutter and Wilson (1990), dan Staple and Rubin (1997). Dari penelitian-penelitian tersebut ditemukan bahwa “fiscal stress” mempengaruhi anggaran daerah. Selain itu, dalam penelitiannya Rubin (1987) merinci

analisisnya pada jenis pendapatan seperti pajak kekayaan, pajak penjualan, pajak penghasilan, dan bagi hasil.

Dari beberapa penelitian di atas dan mendasarkan pada adanya “fiscal stress” yang terjadi pada pemerintah di daerah maka pada penelitian ini dicoba diteliti dan dianalisis pengaruh “fiscal stress” pada proporsi anggaran pajak dan retribusi daerah untuk pemerintah provinsi di Indonesia. Untuk itu dikembangkan tiga buah hipotesis yang dinyatakan dalam hipotesis nol (*null hypotheses*).

Hipotesis yang pertama adalah tidak ada perbedaan proporsi PAD terhadap total penerimaan pendapatan antara sebelum dan sesudah terjadinya “fiscal stress” tahun 1997. Hipotesis pertama ini menekankan pada masalah bergesernya (semakin berkurangnya) peran PAD terhadap penerimaan daerah provinsi yang tergantikan (semakin bertambah) oleh peran penerimaan dana dari pemerintah pusat akibat dari “fiscal stress”. Hal ini dirasa logis karena dengan krisis ekonomi dan pemberlakuan UU-PDRD maka pemerintah daerah akan lebih mengandalkan dana alokasi (sumbangan dan bantuan) dari pemerintah pusat.

Hipotesis kedua dan ketiga pada dasarnya merupakan rincian dari hipotesis pertama. Pada hipotesis kedua dan ketiga penelitian ini ingin menunjukkan bahwa pada PAD yang dominan adalah penerimaan dari pajak daerah dan retribusi daerah. Namun, karena adanya perbedaan karakteristik antara pajak daerah dengan retribusi daerah maka dicoba diuji untuk masing-masing jenis PAD tersebut. Oleh sebab itu hipotesis kedua dinyatakan sebagai: tidak ada perbedaan proporsi pajak daerah terhadap total PAD antara sebelum dan sesudah terjadinya “fiscal stress” tahun 1997. Sedangkan hipotesis ketiga dinyatakan sebagai: tidak ada perbedaan proporsi retribusi daerah terhadap total PAD antara sebelum dan sesudah terjadinya “fiscal stress” tahun 1997.

## DATA DAN ALAT ANALISIS

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder realisasi anggaran total penerimaan APBD, total penerimaan PAD, total penerimaan hasil pajak daerah, dan total penerimaan hasil retribusi daerah pada 26 provinsi se Indonesia. Untuk data sebelum terjadinya “fiscal stress” digunakan data realisasi tahun anggaran 1996/1997, sedangkan untuk data sesudah (saat) terjadinya “fiscal stress” adalah data realisasi tahun anggaran 1998/1999.

Sumber data adalah dari Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat I (provinsi) yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik Indonesia. Dari sumber data diperoleh angka-angka total penerimaan APBD, total penerimaan PAD, total penerimaan hasil pajak daerah, dan total penerimaan hasil retribusi daerah. Proporsi PAD terhadap total penerimaan diperoleh dari membagi total penerimaan PAD dengan total penerimaan APBD. Proporsi pajak (retribusi) daerah terhadap total PAD diperoleh dari membagi total penerimaan hasil pajak (retribusi) daerah dengan total penerimaan PAD. Dengan demikian penelitian ini menekankan pada berubahnya proporsi (peran) komponen PAD pada anggaran penerimaan pendapatan, dan proporsi (peran) pajak daerah, dan retribusi daerah pada PAD, bukan pada jumlah absolut (nominal)-nya.

Semua data proporsi untuk ke 26 provinsi kemudian dihitung rata-ratanya untuk masing-masing data sebelum dan sesudah “fiscal stress”. Rata-rata yang diperoleh merupakan data untuk menguji ketiga hipotesis yang dibentuk dalam penelitian ini kemudian diuji dengan *Paired Sample T Test*. Dengan demikian diuji dua buah rata-rata dari data sampel yang berpasangan. Dengan kata lain dianalisis perbandingan untuk dua sampel yang berpasangan yang dapat diartikan sebagai sebuah sampel dengan subyek yang sama namun mengalami dua perlakuan atau pengukuran yang berbeda.

### HASIL PENGUJIAN HIPOTESIS DAN ANALISISNYA

Untuk menguji ketiga hipotesis yang dibentuk dalam penelitian ini dilakukan uji *Paired Sample T Test*. Dengan kata lain, dari ketiga hipotesis yang dibentuk dalam penelitian ini dilihat apakah ada perbedaan rata-rata yang signifikan pada indikator-

indikator yang diteliti pada ke 26 provinsi di Indonesia dengan adanya perlakuan *fiscal stress* pada tahun 1997. Hasil pengujian atas hipotesis pertama adalah tidak ada perbedaan proporsi PAD terhadap total penerimaan antara sebelum dan sesudah *fiscal stress* tahun 1997, -dari data yang diperoleh— disajikan pada tabel 2 berikut.

**Tabel 2:** Hasil T-Test Hipotesis 1

Paired Samples Statistics				
Pair 1	PAD67B7	Mean	.2617	
		N	26	
		Std. Deviation	.1255	
		Std. Error Mean	.0246	
	PAD89B8	Mean	.2446	
		N	26	
		Std. Deviation	.1302	
		Std. Error Mean	.0255	
Paired Samples Correlations				
Pair 1	PAD67B7 & PAD89B8	N	26	
		Correlation	.749	
		Sig.	.000	
Paired Samples Test				
			Pair 1	
			PAD6 7B7 - PAD8 9B8	
Paired Differences	Mean	.0171		
	Std. Deviation	.0906		
	Std. Error Mean	.0178		
	95% Confidence Interval of the Difference	Lower	-.019	
		Upper	.0537	
	T	.963		
Df	25			
Sig. (2-tailed)	.345			

Dari perhitungan yang dilakukan diperoleh t-hitung sebesar 0,963 dengan probabilitas 0,345. Dengan tingkat *level of confidence* 0,05, maka  $H_0$  tidak berhasil ditolak. Hal ini berarti bahwa tidak ada perbedaan proporsi PAD terhadap total penerimaan antara sebelum dan sesudah *fiscal stress* tahun 1997.

Untuk pengujian hipotesis kedua yang menyatakan bahwa tidak ada perbedaan proporsi hasil pajak daerah terhadap total PAD antara sebelum dan sesudah “*fiscal stress*” tahun 1997, hasilnya tersaji pada tabel 3 berikut ini.

**Tabel 3:** Hasil T-Test Hipotesis 2

Paired Samples Statistics				
Pair 1	TAX67B1	Mean	.6910	
		N	26	
		Std. Deviation	.1416	
		Std. Error Mean	.0278	
	TAX89B2	Mean	.7023	
		N	26	
		Std. Deviation	.1411	
		Std. Error Mean	.0277	
Paired Samples Correlations				
Pair 1	TAX67B1 & TAX89B2	N	26	
		Correlation	.906	
		Sig.	.000	
Paired Samples Test				
			Pair 1	
			TAX6 7B1 - TAX8 9B2	
Paired Differences	Mean		-.011	
	Std. Deviation		.061	
	Std. Error Mean		.012	
	95% Confidence Interval of the Difference	Lower		-.036
		Upper		.013
	T		-.940	
	Df		25	
Sig. (2-tailed)		.356		

Dari tabel 3 dapat dikemukakan bahwa proporsi pajak daerah 1996/1997 terhadap PAD 1996/1997 mempunyai rata-rata 69,10% sedangkan proporsi pajak daerah 1998/1999 terhadap PAD 1998/1999 mempunyai rata-rata 70,23%. Korelasi antara proporsi pajak daerah 1996/1997 terhadap PAD 1996/1997 dengan proporsi pajak daerah 1998/1999 terhadap PAD 1998/1999 sebesar 0,906 dengan nilai probabilitas jauh di bawah 0,05 (Sig. 0,000). Hal ini berarti bahwa korelasi antara proporsi di atas sebelum dan sesudah *fiscal stress* adalah sangat erat dan benar-benar berhu-

bungan secara nyata. Dari perhitungan didapat t-hitung sebesar  $-0,940$  dengan probabilitas 0,356. Karena probabilitas  $> 0,05$ , maka  $H_0$  tidak berhasil ditolak. Ini berarti bahwa tidak ada perbedaan proporsi pajak daerah terhadap total PAD antara sebelum dan sesudah *fiscal stress* tahun 1997.

Pengujian untuk hipotesis ketiga yakni tidak ada perbedaan proporsi hasil retribusi daerah terhadap total PAD antara sebelum dan sesudah “*fiscal stress*” tahun 1997 dapat dilihat pada tabel 4 berikut ini.

**Tabel 4:** Hasil T-Test Hipotesis 3

Paired Samples Statistics			
Pair 1	RET67B1	Mean	.2026
		N	26
		Std. Deviation	.085
		Std. Error Mean	.017
	RET89B2	Mean	.1175
		N	26
		Std. Deviation	.1034
		Std. Error Mean	.020
Paired Samples Correlations			
Pair 1	RET67B1 & RET89B2	N	26
		Correlation	.596
		Sig.	.001
Paired Samples Test			
			Pair 1
			RET6 7B1 - RET8 9B2
Paired Differences	Mean		.0851
	Std. Deviation		.0864
	Std. Error Mean		.0169
	95% Confidence Interval	Lower	.0502
	of the Difference	Upper	.1200
	T		5.024
Df		25	
Sig. (2-tailed)		.000	

Dari yang tersaji pada tabel 4 di atas diketahui bahwa proporsi retribusi daerah 1996/1997 terhadap PAD 1996/1997 mempunyai rata-rata 20,26% sedangkan proporsi retribusi daerah 1998/1999 terhadap PAD 1998/1999 mempunyai rata-rata 11,75%. Korelasi menunjukkan sebesar 0,596 dengan Sig. 0,001. Hal ini berarti bahwa korelasi antara proporsi sebelum dan sesudah *fiscal stress* adalah cukup erat. Dari perhitungan didapat t-hitung sebesar 5,024 (dengan Sig. 0,000) yang berarti  $H_0$  berhasil ditolak. Ini bermakna ada perbedaan proporsi retribusi daerah terhadap total PAD sebelum dan sesudah *fiscal stress*.

Dari data yang terdapat pada tabel 1 terlihat bahwa peran atau proporsi PAD terhadap total penerimaan pendapatan daerah sebelum terjadi *fiscal stress* adalah 26,17%. Proporsi ini menurun menjadi 24,46% setahun setelah dimulainya krisis ekonomi dan pemberlakuan UU No. 18/1997. Dengan demikian terjadi penurunan proporsi sebesar 1,7%, namun penurunan ini secara statistik tidak signifikan. Ini menunjukkan bahwa "fiscal stress" tersebut belum terasa pengaruhnya terhadap peran PAD pada total penerimaan pendapatan dalam periode setahun setelah terjadinya "fiscal stress" tersebut. Kemungkinan hal ini terjadi karena semua komponen pendapatan pada anggaran penerimaan pendapatan terpengaruh pula, sehingga secara keseluruhan proporsinya relatif sama.

Dari tabel 3 dan 4 dapat diketahui bahwa proporsi hasil pajak daerah dan retribusi daerah masih dominan (primadona) yakni 89,36% (69,10% + 20,26%) untuk tahun anggaran 96/97, dan 81,98% (70,23% + 11,75%) untuk tahun anggaran 98/99. Dari kedua primadona PAD tersebut ternyata proporsi hasil pajak daerah relatif stabil yakni dari 69,10% menjadi 70,23% (ini berarti hanya mengalami sedikit kenaikan proporsi sebesar 1,13%). Tidak demikian dengan hasil retribusi daerah. Proporsi hasil retribusi daerah mengalami penurunan yang signifikan sebesar 8,51% yakni dari 20,26% menjadi 11,75%. Dengan

demikian adanya "fiscal stress" di tahun 1997 berakibat peran hasil retribusi daerah menurun secara signifikan. Ini tidak terjadi pada peran hasil pajak daerah.

Secara deskriptif-intuitif kondisi ini dapat dipahami bahwa terhadap pajak daerah sesuai dengan definisinya memang dapat dipaksakan pada wajib pajak pemungutannya, sehingga walau dapat terjadi secara absolut jumlahnya menurun, namun proporsinya lebih stabil daripada retribusi daerah. Retribusi sesuai definisinya lebih tergantung pada aktivitas ekonomi masyarakat dan pemungutannya tergantung pada permintaan pelayanan dari masyarakat. Dengan krisis ekonomi dan pemberlakuan UU-PDRD tahun 1997 kegiatan permintaan pelayanan yang menghasilkan retribusi akan menurun, yang pada gilirannya menurunkan di samping jumlah absolut juga peran atau proporsinya pada PAD.

Selain itu, tidak tertolaknya semua hipotesis nol dapat pula diakibatkan oleh UU PDRD itu sendiri jika dipelajari lebih lanjut melalui aturan peralihannya. Berdasar aturan peralihan, Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi yang lama masih dapat dinyatakan berlaku selama satu tahun sejak berlakunya UU PDRD tersebut.

Lebih jauh lagi, penelitian ini menggunakan angka rata-rata dari angka agregat/ untuk seluruh provinsi di Indonesia. Oleh sebab itu sangat dimungkinkan terjadi *bias* atas angka tersebut. Sudah menjadi suatu pengetahuan umum bahwa di Indonesia terdapat Provinsi yang "kaya" seperti DKI Jaya dan Jawa Timur, dan yang "miskin" seperti NTT dan Bengkulu misalnya dalam hal Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor. Dengan demikian, tidak tertolaknya hipotesis nol dapat diakibatkan oleh faktor tersebut.

#### **SIMPULAN, KETERBATASAN, DAN PENELITIAN MENDATANG**

Dari bahasan di atas simpulan yang dapat dikemukakan adalah bahwa setahun setelah

“fiscal stress” yang terjadi di tahun 1997 ternyata secara rata-rata dari seluruh provinsi di Indonesia tidak (belum) menurunkan peran PAD terhadap total anggaran penerimaan/pendapatan daerah provinsi. Selanjutnya, dari dua komponen primadona PAD maka yang terpengaruh secara signifikan adalah proporsi (peran) hasil retribusi daerah, sementara untuk hasil pajak daerah proporsi (peran)-nya terhadap PAD relatif tidak terpengaruh, bahkan proporsinya sedikit naik.

Penelitian ini telah mencoba memberikan bukti empiris pengaruh “fiscal stress” pada anggaran daerah provinsi, dan mencoba “memancing” penelitian yang menyangkut penganggaran publik (APBD). Namun dari penelitian ini terdapat beberapa keterbatasan. Keterbatasan tersebut antara lain adalah mengenai “construct” atas “fiscal stress” itu sendiri yang masih dapat diperdebatkan. Fokus penelitian dilakukan pada pergeseran proporsi (peran) PAD terhadap total penerimaan. Penelitian ini tidak menganalisis lebih lanjut peran komponen penerimaan pendapatan yang lain. Alat analisis yang digunakan relatif sederhana, dan data yang digunakan adalah data realisasi anggaran daerah provinsi untuk satu tahun anggaran saja yakni tahun anggaran 1996/1997 untuk sebelum “fiscal stress” dan tahun anggaran 1998/1999 untuk sesudah “fiscal stress” terjadi. Selain itu, penelitian ini masih bersifat angka rata-rata dari seluruh provinsi di Indonesia. Lebih jauh, penelitian ini tidak menganalisis untuk masing-masing provinsi.

Oleh sebab itu, untuk penelitian di masa mendatang dianjurkan menggunakan data yang lebih dari satu tahun anggaran, dan memperhatikan pula peran komponen pendapatan yang lain. Kemudian, adalah sangat baik untuk diteliti lebih mendalam pada setiap pemerintah daerah provinsi. Selain itu, penyempurnaan penelitian ini di masa mendatang perlu dilakukan atas “construct” atas *fiscal stress* misalnya dengan mencoba memilah akibat perubahan ekonomi dan perubahan politik.

Bahkan, penelitian berikutnya dapat pula dengan mengubah alat analisis yang digunakan.

## REFERENSI

- Biro Pusat Statistik (1997). *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat I 1992/1993 – 1995/1996*. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- (1999). *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat I 1996/1997 – 1998/1999*. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- Ediharsi et al., (1998). “Praktek Penyusunan Anggaran Daerah di Indonesia.” *Jurnal Ekonomi dan Manajemen*. (Vol. 6 No. 1). 69-113.
- Campo, Salvatore Schiavo dan Daniel Tommasi (1999). *Managing Government Expenditure*. Philippines: Asian Development Bank.
- Coe, Charles K. (1989). *Public Financial Management*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey. USA.
- Dougherty et al. (2000). “The Relationship Between Public Finance Issues, Financial Management Issues, and Conditions of Fiscal Stress in Small and Rural Governments: The case of West Virginia.” *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, (Vol. 12, No. 4, Winter), 545-564.
- Halim, Abdul (2000). “Analisis Deskriptif Pengaruh “Fiscal Stress” terhadap Anggaran Daerah.” *Laporan Penelitian*. Magister Ekonomika Pembangunan, FE-UGM. Yogyakarta.
- Mahi, Raksaka (2000). “Prospek Desentralisasi di Indonesia Ditinjau dari Segi Pemerataan Antardaerah dan Peningkatan Efisiensi.” *Analisis CSIS*. (Tahun XXIX/2000, No. 4). 54-66.
- Mamesah, D. J. (1995). *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.

- Mardiasmo (2000). "Desentralisasi Fiskal dan Studi Implementasi UU No. 25 tahun 1999 untuk Studi Kasus Provinsi Nusa Tenggara Timur dan Kabupaten Timor Tengah Selatan. *Indonesia Forum*. Jakarta (Tidak Dipublikasikan).
- Nazara, Suahasil. (1997). "Struktur Penerimaan Daerah Tingkat Provinsi di Indonesia." *Prisma*. LP3ES. Nomer 3 hal. 17-26.
- Republik Indonesia (1997). Undang-Undang Nomer 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Rubin, Irene S. (1987). "Estimated and Actual Urban Revenues: Exploring The Gap." *Public Budgeting and Finance* (Winter): 83-94.
- Spicer, Michael W., and Richard D. Bingham (1991). "Public Finance and Budgeting." in *Managing Local Government: Public Management in Practice*. Sage Publication, Inc. Newbury Park California. 96-114.
- Sriyana, Jaka (1999). "Hubungan Keuangan Pusat Daerah, Reformasi Perpajakan dan Kemandirian Pembiayaan Pembangunan." *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, (Vol. 4 No 1), 102-113.
- Staples, Catherine L., and Marc A. Rubin (1997). "Budget Control in Virginia Public School District." *Public Budgeting and Finance* (Spring): 74-88.
- Suhartono. (2001). "Analisis Kemampuan Keuangan Akibat Pelaksanaan Undang Undang Nomor 18 tahun 1997 dan Persiapan Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Situbondo." *Tesis S2*, Tidak Dipublikasikan. MEP-FE-UGM
- Sutter, Mark D. and Earl R. Wilson (1990). "An Empirical Examination of Factors Affecting Municipal Budget Variances" in *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*. Chan J (Editor). JAI Press Inc. Greenwich, Connecticut.