

PENGARUH BELANJA PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KINERJA PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH

The Effects of Local Government Spending on Governance Performance

Marihot Nasution

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: marihot.nasution@dpr.go.id

Abstract

This study examines how local government spending affects public services provided to the public. The performance of public service delivery is measured by the achievement of the performance of local government operations which are the object of evaluation in the Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD) which is carried out annually by the Ministry of Home Affairs. Whereas government expenditure is regional government expenditure per function per capita. Using a sample of 94 local governments, this study took the period 2014 to 2018. The results showed that per capita expenditure function had a positive effect on the performance of local government administration for regional government authority in education, health and infrastructure (housing and public facilities). The capital expenditure ratio is also tested to see the effect of capital expenditure on the performance of public service delivery. In testing the performance of the health and infrastructure sectors, this ratio has a significant negative effect, but for the performance of the education sector this ratio has no significant effect. This means that capital expenditures incurred by local governments have not been effective in meeting the needs of public services for the community, especially in the field of education.

Keywords: *Local government spending; Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD); capital expenditure ratio*

1. Pendahuluan

Bagaimana pengeluaran publik memengaruhi hasil pelayanan publik? Pertanyaan ini telah menghasilkan sejumlah besar pekerjaan akademik selama bertahun-tahun. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa pengeluaran publik memiliki dampak tidak langsung pada hasil pelayanan publik. Hanushek (1995) meninjau pengalaman banyak negara berkembang di seluruh dunia dan menemukan hubungan antara pengeluaran publik dan hasil pendidikan dari berbagai jenis tingkat pendidikan. Mingat dan Tan (1992, 1998) juga menemukan hubungan antara pengeluaran publik dan hasil pendidikan di sejumlah sampel

negara maju dan berkembang. Filmer dan Pritchett (1999) menunjukkan bahwa belanja publik hanya berkorelasi sangat lemah dengan hasil kesehatan untuk sampel *cross-section* 100 negara berkembang.

Studi empiris lainnya menunjukkan efek yang lebih positif dan kuat terkait dengan pengaruh pengeluaran publik pada pemberian layanan publik. Or (2000) menunjukkan bahwa bagian dari pengeluaran publik dalam total pengeluaran kesehatan secara signifikan terkait dengan peningkatan hasil kesehatan untuk pria dan wanita dalam sampel dari 21 negara OECD dari waktu ke waktu. Gupta, Verhoeven, dan Tiongson (2002) menemukan korelasi yang kuat antara pengeluaran publik dan hasil pendidikan dan kesehatan untuk sampel *cross-section* dari 50 negara-negara transisi dan berkembang. Akhirnya, Jackson, Johnson, dan Persisco (2015) menemukan hubungan yang sangat signifikan antara pengeluaran publik di bidang pendidikan dan berbagai dampaknya bagi sekolah di Amerika Serikat untuk data panel yang diwakili oleh anak-anak yang lahir antara tahun 1955 dan 1985.

Kesimpulan dalam konteks ini adalah bahwa pengeluaran publik dapat, secara positif mempengaruhi hasil layanan publik, tetapi hanya jika syarat tertentu terpenuhi. Filmer, Hammer, dan Pritchett (2000) berpendapat bahwa pengeluaran hanya akan berdampak positif pada pemberian layanan di negara-negara berkembang jika kapasitas kelembagaan penyedia layanan cukup kuat dan kegagalan pasar relatif dapat diprediksi. Baldacci, Guin-Siu, dan De Mello (2003) menunjukkan untuk 94 negara transisi dan berkembang bahwa belanja publik lebih efektif dalam meningkatkan hasil pendidikan dan kesehatan jika masalah mendasar terkait dengan pendapatan dan ketidaksetaraan gender diselesaikan. Akhirnya, Rajkumar dan Swaroop (2008) meneliti panel dari 90 negara maju dan berkembang dan menyimpulkan bahwa pengaruh pengeluaran pada hasil pembangunan manusia meningkat secara signifikan seiring dengan meningkatnya kualitas tata kelola.

Studi ini menguji bagaimana pengelolaan belanja pemerintah daerah memengaruhi pelayanan publik yang diberikan pada masyarakat. Pelayanan publik diukur dari pencapaian kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah yang menjadi objek penilaian dalam Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD) yang dilakukan tiap tahun oleh Kementerian Dalam Negeri. EKPPD merupakan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh pemerintah pusat melalui penyampaian Laporan Penyelenggaraan Pemerintah

Daerah (LPPD). Secara spesifik evaluasi tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 73 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Permendagri Nmor 74 Tahun 2009 tentang Pedoman Pemberian Penghargaan Kepada Penyelenggara Pemerintahan Daerah. Metode EKPPD dilakukan dengan menilai total indeks komposit kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Total indeks komposit kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan penjumlahan hasil penilaian yang meliputi indeks capaian kinerja dan indeks kesesuaian materi. Indeks capaian kinerja diukur dengan menilai IKK pada aspek tataran pengambil kebijakan dan pelaksanaan kebijakan. Dari pemetaan yang penulis lakukan atas hasil EKPPD tahun 2017 dan 2018, diketahui bahwa dari 508 pemerintah kabupaten/kota terdapat 309 pemerintah kabupaten/kota yang tidak memiliki peningkatan indeks kinerja, 90 pemerintah kabupaten/kota yang mengalami penurunan indeks kinerja, 89 pemerintah kabupaten/kota yang mengalami peningkatan indeks kinerja, dan 20 yang tidak tersedia datanya. Hal ini menunjukkan bahwa belanja pemerintah daerah tidak mampu memengaruhi kinerja pemerintah daerah. Untuk itu perlu diketahui seberapa besar pengaruh belanja pemerintah daerah terhadap kinerja pelayanan publik. Dari studi ini dapat diketahui hubungan kausalitas antara kedua variabel, mengingat hadirnya belanja publik tersebut digunakan oleh pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan publik di tiap urusan pemerintahan.

Studi ini menggunakan komponen tertentu dalam EKPPD diantaranya pencapaian pemerintah daerah dalam beberapa urusan kewenangan wajib seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Ketiga urusan tersebut dipilih dengan pertimbangan bahwa urusan pendidikan dan kesehatan merupakan urusan yang anggarannya telah dimandat oleh undang-undang terkait agar nilainya tidak kurang dari 20 persen dan 5 persen, secara berurutan, dari total anggaran belanja pemerintahan. Sementara itu, urusan infrastruktur dianggap penting mengingat saat ini pemerintah pusat sedang memacu pembangunan sektor tersebut, sehingga pencapaiannya dirasa perlu untuk dikaji. Ketiga urusan tersebut dari jumlah belanja per fungsinya mendominasi nilai belanja beberapa pemerintah daerah di Indonesia.

Diharapkan tulisan ini dapat memberikan gambaran atas pengaruh pengelolaan belanja pemerintah daerah dalam meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahannya. Sekaligus tulisan ini dapat menambah

literatur demi pengelolaan keuangan daerah yang lebih baik bagi yang memerlukan.

2. Tinjauan Pustaka

Indonesia adalah negara kesatuan yang terdiri dari pemerintah tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Sepanjang sejarahnya, pemerintahan Indonesia sebagian besar merupakan salah satu pemerintahan yang paling tersentralisasi di dunia. Namun pada tahun 2001, Indonesia memprakarsai program desentralisasi administrasi, fiskal, dan politik yang sangat ambisius (Lewis, 2014)⁷.

Kerangka kerja legislatif menguraikan tanggung jawab utama dari pemerintah daerah adalah melalui pemberian pelayanan publik di daerah dan juga akses pengelolaan sumber daya yang mereka miliki. Penugasan kabupaten dalam memberikan pelayanan publik berfokus pada fungsi pendidikan, kesehatan dan infrastruktur dan juga mencakup tugas-tugas yang terkait dengan perlindungan sosial, lingkungan, perumahan berpenghasilan rendah, keamanan dan hukum serta ketertiban, dan dukungan untuk pembangunan ekonomi, dan lain sebagainya. Tanggung jawab pemerintah daerah untuk penyediaan layanan sangat besar. Pengeluaran pemerintah provinsi dan daerah membentuk sekitar setengah dari total pengeluaran sektor publik setelah dikurangi subsidi dan pembayaran bunga (Lewis, 2014).

Pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia adalah desentralisasi dari sisi belanja (*expenditure*) bukan dari sisi pendapatan (*revenue*). Desentralisasi fiskal dari sisi belanja (*expenditure*) didefinisikan sebagai kewenangan untuk mengalokasikan belanja sesuai dengan diskresi seutuhnya masing-masing daerah. Fungsi dari pemerintah pusat hanyalah memberikan *advice* serta *monitoring* pelaksanaan. Sayangnya, justru dari pola inilah yang menjadikan pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia terasa makin

⁷ Pelaksanaan desentralisasi fiskal di era Reformasi secara resmi dimulai sejak 1 Januari 2001. Proses tersebut diawali 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). Hingga kini, kedua regulasi tersebut sudah mengalami beberapa kali revisi. Untuk undang-undang tentang Pemerintahan Daerah terakhir diubah menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sementara itu undang-undang tentang perimbangan keuangan terakhir diatur dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan belum ada perubahan hingga kini (Haryanto, 2015).

jauh dari apa yang dicita-citakan sebelumnya. Daerah justru semakin bergantung kepada pemerintah pusat dengan hadirnya dana transfer ke daerah yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Otonomi Khusus, dan dana transfer lainnya. DAU, sumber pendanaan terbesar bagi sebagian besar pemerintah daerah, adalah mekanisme pemerataan fiskal yang mengalokasikan dana berdasarkan formula kesenjangan fiskal. Sementara itu DAK adalah hibah modal yang serasi, mencakup berbagai sektor tetapi terkonsentrasi di bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Dana transfer lain termasuk dana otonomi khusus untuk Aceh, Papua dan Papua Barat; hibah tambahan dari pemerintah pusat untuk sertifikasi guru, dan transfer dari provinsi. Secara bersamaan, transfer antar pemerintah mencakup sekitar 90 persen dari anggaran pendapatan daerah (Lewis, 2014).

Pemerintah daerah secara umum mengelola sumber daya fiskal mereka dengan buruk. Lewis (2015) menunjukkan, misalnya, bahwa antara 2005 dan 2010 hanya 2,3 persen dari pemerintah daerah diberikan pendapat wajar tanpa pengecualian pada audit keuangan eksternal mereka. Sebagian besar pemerintah daerah menerima pendapat wajar dengan pengecualian (68,5 persen); 7,9 persen dan 21,3 persen pemerintah daerah menerima pendapat tidak wajar dan *disclaimer*, masing-masing secara berurutan.

Dampak keseluruhan dari desentralisasi pada pemberian layanan di Indonesia juga tidak pasti. Lewis (2014) menyimpulkan bahwa kinerja layanan sangat beragam. Beberapa aspek pemberian layanan di sektor-sektor utama telah membaik (akses terhadap pelayanan publik), sementara yang lain menunjukkan kemajuan yang lebih rendah (kualitas pelayanan). Kesimpulan tentang dampak pengeluaran pemerintah daerah pada pemberian layanan mungkin lebih kontroversial. Bank Dunia (2012) berpendapat bahwa tingkat pengeluaran tidak banyak berarti bagi hasil layanan dan bahwa efisiensi belanja lebih penting. Di sisi lain, Patunru dan Rahman (2014) dan Schulze dan Sjahrir (2014) memberikan bukti yang menunjukkan bahwa jumlah belanja pemerintah daerah secara langsung dan positif memengaruhi hasil layanan.

Teori utama yang mendasari penelitian mengenai pengaruh kualitas belanja pemerintah daerah terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah dijelaskan melalui perspektif teori agensi. Jensen dan Meckling (1976) menggambarkan adanya hubungan kerja antara pemilik (*principal*) dengan manajemen (*agen*). Adanya pemisahan kepemilikan oleh *principal* dengan

pengendalian oleh agen dalam sebuah organisasi cenderung menimbulkan konflik keagenan antara *principal* dan agen (Jensen dan Meckling, 1976). Di satu sisi, agen secara moral bertanggung jawab mengoptimalkan keuntungan *principal*, namun di sisi lain manajemen juga berkepentingan memaksimalkan kesejahteraan mereka sendiri. Sehingga cenderung menimbulkan masalah agensi.

Demikian pula di organisasi sektor publik dibangun atas dasar *agency theory*, diakui atau tidak, di pemerintahan daerah terdapat hubungan dan masalah keagenan (Halim dan Abdullah, 2005). Menurut Lane (2000), teori keagenan dapat diterapkan dalam organisasi publik. Ia menyatakan bahwa negara demokrasi modern didasarkan pada serangkaian hubungan prinsipal-agen. Hal yang sama dikemukakan oleh Moe (1984) yang menjelaskan konsep ekonomis organisasi sektor publik dengan menggunakan teori keagenan. Bergman dan Lane (1990) dalam Setiawan (2012) menyatakan bahwa kerangka hubungan prinsipal agen merupakan satu pendekatan yang sangat penting untuk menganalisis komitmen-komitmen kebijakan publik.

Mardiasmo (2002) menjelaskan tentang akuntabilitas dalam konteks sektor publik. Pengertian akuntabilitas adalah bahwa pemerintah sebagai pemegang amanah berkewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas serta kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (masyarakat) yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Pernyataan ini mengandung arti bahwa dalam pengelolaan pemerintah daerah terdapat hubungan keagenan (teori keagenan) antara masyarakat sebagai *principal* dan pemerintah daerah sebagai agen. Teori keagenan memandang bahwa pemerintah daerah sebagai agen bagi masyarakat akan bertindak dengan penuh kesadaran bagi kepentingan mereka sendiri serta memandang bahwa pemerintah daerah tidak dapat dipercaya untuk bertindak dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan masyarakat (Setiawan, 2012).

3. Metodologi Penelitian

Studi ini menggunakan populasi seluruh pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia, yang terdiri atas 542 pemerintah daerah. Namun, dengan pertimbangan ketersediaan data selama periode pengamatan maka diambil sampel sebanyak 94 pemerintah daerah, yang seluruhnya merupakan pemerintah daerah kabupaten/kota. Dengan terkumpulnya sampel tersebut maka

studi ini menggunakan data panel pada 94 pemerintah daerah di Indonesia pada periode 2014 - 2018.

Seperti disampaikan sebelumnya bahwa studi ini menguji bagaimana pengelolaan belanja pemerintah daerah memengaruhi pelayanan publik yang diberikan pada masyarakat. Pelayanan publik diukur dari pencapaian kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah yang menjadi objek penilaian dalam EKPPD yang dilakukan tiap tahun oleh Kementerian Dalam Negeri. Kinerja yang digunakan dalam studi ini adalah kinerja dalam urusan pendidikan, kesehatan dan infrastruktur (perumahan dan fasilitas umum). Ketiga urusan tersebut merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Masing-masing urusan terdiri dari beberapa komponen kinerja seperti terlihat di Tabel 1. Setiap komponen kinerja diasumsikan memiliki bobot kepentingan yang sama dalam konteks pelayanan publik. Dengan demikian dalam penelitian ini digunakan bobot yang seimbang untuk menghitung indeks tiap urusan, sehingga terdapat tiga indeks yang menjadi variabel dependen dalam studi ini, diantaranya, indeks pendidikan, indeks kesehatan, dan indeks infrastruktur (perumahan dan fasilitas umum).

Tabel 1. Komponen Kinerja

Komponen Kinerja Bidang Pendidikan	Bobot (dalam persen)	Komponen Kinerja Bidang Kesehatan	Bobot (dalam persen)	Komponen Kinerja Bidang Infrastruktur (Perum & Fasum)	Bobot (dalam persen)
Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD)	25	Cakupan Pertolongan Persalinan oleh Tenaga Kesehatan yang Memiliki Kompetensi Kebidanan	33.33	Panjang Jalan Dalam Kondisi Baik	25
Angka Partisipasi Murni SD (APM SD)	25	Cakupan Desa/Kelurahan <i>Universal Child Immunization (UCI)</i>	33.33	Rumah Tangga Bersanitasi	25
Angka Partisipasi Murni SMP (APM SMP)	25	Cakupan Pelayanan Kesehatan Rujukan Pasien Masyarakat Miskin	33.33	Rumah Tangga Pengguna Air Bersih	25
Angka Melanjutkan Sekolah SD ke SMP	25	-		Rumah Layak Huni	25
Total	100	Total	100	Total	100

Sumber: diolah penulis

Untuk mengukur kualitas belanja pemerintah digunakan nilai belanja pemerintah per fungsi per kapita. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan makin tinggi nilai belanja pemerintah daerah yang dialokasikan bagi tiap penduduk, maka makin besar manfaat yang diperoleh penduduk tersebut dalam mengakses

pelayanan publik yang dihadirkan pemerintah daerah. Sesuai kinerja yang dinilai di atas, maka jenis belanja per fungsi yang digunakan diantaranya: belanja fungsi pendidikan, belanja fungsi kesehatan, belanja fungsi perumahan dan fasilitas umum. Diharapkan dari studi ini dapat diketahui hubungan kausalitas antara variabel belanja terhadap kinerja yang dicerminkan melalui indeks, mengingat hadirnya belanja publik tersebut digunakan oleh pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan publik di tiap urusan pemerintahan. Data belanja pemerintah daerah ini diperoleh dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan, sedangkan nilai jumlah penduduk diperoleh dari hasil Sensus Penduduk 2010 yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik.

Selain belanja pemerintah daerah per fungsi per kapita, variabel lain yang digunakan untuk menjadi salah satu faktor yang memengaruhi pelayanan publik adalah rasio kualitas belanja pemerintah daerah atau juga disebut rasio belanja modal. Rasio ini digunakan untuk mengukur porsi belanja modal yang dibelanjakan terhadap total belanja daerah dalam rangka pemberian layanan kepada masyarakat. Belanja modal merupakan jenis belanja yang digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pengadaan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, contohnya pembelian tanah, pembangunan gedung, dan peningkatan jalan. Salah satu sumber belanja modal adalah dari Dana Transfer ke Daerah. Pengeluaran belanja modal dapat diartikan bahwa pemerintah daerah melakukan pembangunan demi peningkatan akses pelayanan publik di daerahnya. Makin tinggi nilai rasio belanja modal, maka dapat disimpulkan bahwa realisasi anggaran lebih banyak digunakan untuk kegiatan yang bersifat pembangunan fisik/infrastruktur yang membawa kearah perkembangan pembangunan daerah yang lebih baik. Rasio ini dipilih untuk mencerminkan seberapa besar pemerintah daerah mengalokasikan dan menggunakan anggarannya untuk pembangunan fisik, mengingat hal ini masih diperlukan bagi beberapa daerah di Indonesia. Sama seperti nilai belanja per fungsi, rasio ini diperoleh dari pengolahan data nilai belanja modal terhadap total belanja pemerintah daerah yang diperoleh dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan.

Seperti disampaikan sebelumnya bahwa studi ini menggunakan data panel 94 pemerintah daerah di Indonesia pada periode 2014 - 2018. Untuk menguji faktor penentu yang memengaruhi kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah

di Indonesia maka teknik regresi panel akan digunakan. Teknik regresi panel digunakan jika data merupakan kombinasi data time series dengan data *cross-section*. Beberapa teknik dapat digunakan untuk mengukur parameter model, seperti *ordinary least square*; kedua, *fixed effect model*; dan ketiga, *random effect model*. Pada penelitian ini menggunakan regresi panel dengan *fixed effect model*, karena dianggap bahwa intersep tidak konstan. Ada beberapa langkah dalam penelitian ini, seperti: pertama, mengestimasi menggunakan *ordinary least square* dan *fixed effect model*. Kedua, melakukan uji Chow untuk memilih antara model *ordinary least square* atau *fixed effect*. Ketiga, akan dilakukan uji Hausman untuk memilih antara *fixed effect model* dan *random effect model* setelah estimasi *random effect model* dihadirkan. Persamaan matematika yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- (Persamaan 1) ***Kinerja Peny. Pemerintahan Bid. Pendidikan_n = α + β₁Belanja Fungsi Pendidikan per Kapita_n + β₂Rasio Kualitas Belanja + ε_{it}***
- (Persamaan 2) ***Kinerja Peny. Pemerintahan Bid. Kesehatan_n = α + β₁Belanja Fungsi Kesehatan per Kapita_n + β₂Rasio Kualitas Belanja + ε_{it}***
- (Persamaan 3) ***Kinerja Peny. Pemerintahan Bid. Perumahan dan Fasilitas Umum_n = α + β₁Belanja Fungsi Perumahan dan Fasilitas Umum per Kapita_n + β₂Rasio Kualitas Belanja + ε_{it}***

Dimana, kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah; n merupakan jenis indeks bidang yang digunakan yaitu pendidikan, kesehatan, dan perumahan dan fasilitas umum; α adalah konstanta; β adalah koefisien; dan ε adalah error.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Penentuan Model Pengujian Data Panel

Dari hasil pengumpulan data terdapat 94 pemerintah daerah yang memiliki data yang lengkap selama periode pengujian. Sehingga demi pengujian dalam persamaan akan digunakan data panel dari 94 pemerintah daerah tersebut.

Persamaan yang akan diuji dapat dinyatakan ke dalam bentuk model logaritma natural linier melalui transformasi terhadap variabelnya. Transformasi dilakukan dengan mencari bentuk logaritma natural dari tiap variabel persamaan sehingga model itu berubah menjadi bentuk linier, seperti di bawah ini:

- (Persamaan 1) ***In(Kinerja Peny. Pemerintahan Bid. Pendidikan_n) = α + β₁In(Belanja Fungsi Pendidikan per Kapita_n) + β₂In(Rasio Kualitas Belanja) + ε_{it}***
- (Persamaan 2) ***In(Kinerja Peny. Pemerintahan Bid. Kesehatan_n) = α + β₁In(Belanja Fungsi Kesehatan per Kapita_n) + β₂In(Rasio Kualitas Belanja) + ε_{it}***

(Persamaan 3) $In(Kinerja Peny. Pemerintahan Bid. Perumahan dan Fasilitas Umum_n) = \alpha + \beta_1 In(Belanja Fungsi Perumahan dan Fasilitas Umum per Kapita_n) + \beta_2 In(Rasio Kualitas Belanja) + \varepsilon_{it}$

Dimana, kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah; n merupakan jenis indeks bidang yang digunakan yaitu pendidikan, kesehatan, dan perumahan dan fasilitas umum; α adalah konstanta; β adalah koefisien; dan ε adalah error.

Seperti disampaikan sebelumnya bahwa untuk menentukan mana model yang tepat, dilakukan beberapa pengujian yang hasilnya akan menunjukkan mana model yang paling sesuai dalam pengujian persamaan. Model yang diuji diantaranya *ordinary least square*; kedua, *fixed effect model*; dan ketiga, *random effect model*. Pengujian ini dilakukan melalui beberapa langkah. Pertama, *ordinary least square* dan *fixed effect model* untuk masing-masing persamaan kinerja ditentukan. Kemudian untuk menguji mana persamaan yang sesuai, maka dilakukan uji Chow. Hasil pengujian ini tampak di Tabel 2. Hasil dari *Chow test* tersebut menunjukkan bahwa nilai probabilitas *cross-section Chi-square* menunjukkan angka 0,0000 atau kurang dari 0,05 untuk semua jenis persamaan di ketiga urusan pemerintah daerah, yang berarti bahwa model *fixed effect* lebih baik daripada *ordinary least square* untuk ketiganya.

Tabel 2. Hasil Pengujian Chow Test (parsial)

Effects Test	Persamaan Kinerja Bid. Pendidikan			Persamaan Kinerja Bid. Kesehatan			Persamaan Kinerja Bid. Infrastruktur (Perum & Fasum)		
	Redundant Fixed Effects Tests			Redundant Fixed Effects Tests			Redundant Fixed Effects Tests		
	Equation: EQ01_EDU			Equation: EQ01_HEAL			Equation: EQ01_INF		
	Test cross-section fixed effects			Test cross-section fixed effects			Test cross-section fixed effects		
	Statistic	d.f.	Prob.	Statistic	d.f.	Prob.	Statistic	d.f.	Prob.
Cross-section F	4.094433	-93,374	0,00000	4.381535	-93,374	0,00000	4.87563	-93,372	0,00000
Cross-section Chi-square	330.0215	93	0,00000	346.3605	93	0,00000	373.003	93	0,00000

Sumber: Hasil olah data dengan E-Views

Langkah selanjutnya kita memperkirakan persamaan dengan *random effect model*. Setelah itu menggunakan menggunakan *Hausman test*, kita dapat menguji mana model yang lebih sesuai untuk menguji hubungan antar variabel, *random effect model* atau *fixed effect model*. Dari Tabel 3 dapat dilihat bahwa kita menolak hipotesis nol yang menyatakan *random effect model* konsisten, yang tampak dari hasil *Hausman Test* bahwa nilai *cross-section random* memiliki nilai probabilitas 0,0000 atau kurang dari 0,05 untuk persamaan kinerja bidang pendidikan dan kesehatan. Sehingga model terbaik yang memilih pada penelitian ini adalah *fixed effect model* untuk persamaan kinerja bidang pendidikan dan kesehatan. Sementara itu, untuk persamaan bidang infrastruktur (perumahan &

fasilitas umum) menunjukkan hasil yang berbeda. Kita dapat melihat hasil uji *Hausman* pada persamaan kinerja bidang infrastruktur, nilai *cross-section random* memiliki nilai probabilitas 0,5732 atau lebih besar dari 0,05. Dari hasil tersebut maka diputuskan bahwa untuk pengujian persamaan kinerja di bidang infrastruktur akan menggunakan *random effect model*.

Tabel 3. Hasil Pengujian Hausman Test (parsial)

Test Summary	Persamaan Kinerja Bid. Pendidikan			Persamaan Kinerja Bid. Ke sehatan			Persamaan Kinerja Bid. Infrastruktur (Perum & Fasum)		
	Correlated Random Effects - Hausman Test			Correlated Random Effects - Hausman Test			Correlated Random Effects - Hausman Test		
	Equation: EQ01_EDU			Equation: EQ01_HEAL			Equation: EQ01_INF		
	Test cross-section random effects			Test cross-section random effects			Test cross-section random effects		
	Chi-Sq. Statistic	Chi-Sq. d.f.	Prob.	Chi-Sq. Statistic	Chi-Sq. d.f.	Prob.	Chi-Sq. Statistic	Chi-Sq. d.f.	Prob.
	Cross-section random	19.659524	2	0.0001	6.473039	2	0.0393	1.113077	2

Sumber: Hasil olah data dengan E-Views

4.2. Hasil Pengujian Empiris

Setelah ditentukan bahwa *fixed effect model* merupakan model yang paling sesuai untuk menggambarkan persamaan data panel yang diuji untuk kinerja bidang pendidikan dan kesehatan, maka selanjutnya dilakukan pengujian atas pengaruh kedua variabel terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah baik secara simultan melalui uji F dan juga secara parsial melalui uji t. Sementara untuk kinerja bidang infrastruktur (perumahan dan fasilitas umum), digunakan *random effect model* untuk melakukan uji F dan uji t.

Hasil penghitungan nilai statistik uji F dan nilai F kritis untuk kinerja penyelenggaraan pemerintahan di bidang pendidikan dapat dilihat di Tabel 4. Kinerja bidang pendidikan dipengaruhi oleh jumlah belanja fungsi pendidikan per kapita dan rasio kualitas belanja atau rasio belanja modal secara bersama-sama. Hal ini ditunjukkan oleh nilai probabilitas (*F-stat*) adalah sebesar 0,0000 atau kurang dari 0,05. Dari Tabel 4 juga diketahui bahwa estimasi model menghasilkan nilai R^2 sebesar 0,524187 (52,41 persen). Artinya, keberadaan variabel-variabel independen mampu menjelaskan variasi variabel dependen sebesar 52,41 persen, selebihnya dijelaskan oleh variabel-variabel lain di luar model.

Secara parsial, variabel yang memberikan pengaruh signifikan terhadap variasi kinerja bidang pendidikan adalah belanja fungsi pendidikan per kapita. Hal ini ditunjukkan dari nilai probabilitas variabel yang berada di bawah 0,05 (0,0000), sementara untuk rasio kualitas belanja nilai probabilitas variabelnya lebih tinggi dari 0,05 (0,1822). Belanja fungsi pendidikan per kapita menunjukkan

tanda yang positif dalam mempengaruhi kinerja penyelenggaraan pemerintahan di bidang pendidikan. Artinya makin tinggi nilai belanja pendidikan suatu daerah maka makin bagus kinerja penyelenggaraan pelayanan pendidikan daerah yang bersangkutan.

Tabel 4. Hasil Pengujian Persamaan dengan Fixed Effect Model untuk Kinerja Bidang Pendidikan

Variabel	Koefisien
Konstanta	4,110381**
Belanja Fungsi Pendidikan per Kapita	0.020136**
Rasio Kualitas Belanja	-0.033521
R-squared	0.524187
Adjusted R-squared	0.403325
F-statistic	4.337085
Prob (F-stat)	0.000000

Sumber: Hasil olah data dengan E-Views. **signifikan pada level signifikansi 5 persen

Untuk kinerja penyelenggaraan pemerintahan di bidang kesehatan, nilai statistik uji F dan nilai F kritis untuk kinerja penyelenggaraan pemerintahan di bidang kesehatan menyimpulkan hasil yang sama dengan bidang pendidikan. Kinerja bidang kesehatan dipengaruhi oleh jumlah belanja fungsi kesehatan per kapita dan rasio kualitas belanja atau rasio belanja modal secara bersama-sama. Hal ini ditunjukkan oleh nilai probabilitas (*F-stat*) adalah sebesar 0,0000 atau kurang dari 0,05 (Tabel 5). Dari Tabel 5 juga diketahui bahwa estimasi model menghasilkan nilai R^2 sebesar 0,542762 (54,27 persen). Artinya, keberadaan variabel-variabel independen mampu menjelaskan variabel dependen sebesar 54,27 persen, selebihnya dijelaskan oleh variabel-variabel lain di luar model.

Tabel 5. Hasil Pengujian Persamaan dengan Fixed Effect Model untuk Kinerja Bidang Kesehatan

Variabel	Koefisien
Konstanta	4,024903**
Belanja Fungsi Kesehatan per Kapita	0.036278**
Rasio Kualitas Belanja	-0.397775**
R-squared	0.542762
Adjusted R-squared	0.426619
F-statistic	4.673207
Prob (F-stat)	0.000000

Sumber: Hasil olah data dengan E-Views.

**signifikan pada level signifikansi 5 persen

Secara parsial, kedua variabel memberikan pengaruh signifikan terhadap variasi kinerja bidang kesehatan. Hal ini ditunjukkan dari nilai probabilitas

variabel yang berada di bawah 0,05 (0,0000 dan 0,0078, secara berurutan). Belanja fungsi kesehatan per kapita menunjukkan tanda yang positif dalam memengaruhi kinerja penyelenggaraan pemerintahan di bidang kesehatan. Artinya makin tinggi nilai belanja kesehatan suatu daerah maka makin bagus kinerja penyelenggaraan pelayanan kesehatan daerah yang bersangkutan.

Hasil yang sama dengan bidang kesehatan terjadi juga di bidang infrastruktur (perumahan dan fasilitas umum). Secara simultan kedua variabel menunjukkan pengaruh yang signifikan terhadap kinerja penyelenggaraan pelayanan publik di bidang infrastruktur. Dan demikian pula secara parsial, variabel belanja fungsi infrastruktur (perumahan dan fasilitas umum) dan rasio kualitas belanja masing-masing menunjukkan pengaruh signifikan terhadap kinerja penyelenggaraan pelayanan publik bidang yang bersangkutan. Hasilnya dapat dilihat di Tabel 6.

Tabel 6. Hasil Pengujian Persamaan dengan Random Effect Model untuk Kinerja Bidang Infrastruktur (Perumahan dan Fasilitas Umum)

Variabel	Koefisien
Konstanta	3,796355**
Belanja Fungsi Infrastruktur (Perumahan dan Fasilitas Umum) per Kapita	0.017307**
Rasio Kualitas Belanja	-0.160052**
<i>R-squared</i>	0.043769
<i>Adjusted R-squared</i>	0.039657
<i>F-statistic</i>	10.64220
<i>Prob (F-stat)</i>	0.000030

Sumber: Hasil olah data dengan E-Views

**signifikan pada level signifikansi 5 persen

Hasil studi ini sejalan dengan hasil studi dari Lewis (2016) yang menyatakan bahwa belanja pemerintah daerah berpengaruh terhadap akses pelayanan publik yang diberikan pemerintah daerah yang bersangkutan. Belanja pendidikan di pemerintah daerah mampu menghasilkan peningkatan kinerja dalam menghadirkan pelayanan publik di bidang pendidikan. Hal ini sejalan dengan penelitian Wardhani et al. (2017) yang menyatakan bahwa hubungan antara pengeluaran untuk pendidikan dan kinerja dalam pendidikan adalah positif. Namun berbeda dengan Wardhani et al. (2017), belanja di bidang kesehatan dan infrastruktur juga berpengaruh positif terhadap kinerja di bidang yang bersangkutan dalam studi ini.

Untuk rasio belanja modal menunjukkan hubungan yang negatif terhadap kinerja penyelenggaraan pelayanan publik di bidang kesehatan dan infrastruktur

secara signifikan. Makin besar belanja modal yang dikeluarkan pemerintah daerah maka makin lemah kinerja pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik. Hal ini dapat berarti bahwa belanja modal yang dikeluarkan pemerintah daerah belum mendukung pencapaian kinerja di kedua bidang yang lebih baik. Hal ini dimungkinkan muncul karena adanya asimetri informasi antara pihak agen (pemerintah) yang mempunyai akses langsung terhadap belanja modal dengan pihak *principal* (masyarakat). Adanya asimetri informasi inilah yang memungkinkan terjadinya penyelewengan atau korupsi oleh agen (pemerintah) yang berakibat tidak efektifnya belanja modal pemerintah daerah (Sudarsana & Rahardjo, 2013). Selain itu dengan besarnya belanja modal, dianggap satu daerah itu tidak efisien dalam pengelolaan keuangannya. Belanja modal dapat dikatakan sebagai suatu kegiatan investasi pemerintah daerah, namun walaupun demikian kegiatan belanja modal pada pemerintah daerah tidak bertujuan untuk mencari *profit*. Kegiatan belanja modal dapat menambah aktiva tetap yang dimiliki daerah dan mampu menghasilkan sumber-sumber keuangan dalam jangka panjang. Berdasarkan pernyataan tersebut maka mengindikasikan bahwa kegiatan belanja modal yang dilakukan pemerintah pada saat ini akan menghasilkan sumber-sumber keuangan beberapa tahun kemudian sehingga sumber-sumber keuangan yang dihasilkan melalui kegiatan belanja modal tersebut mampu memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan pendapatan daerah beberapa tahun kemudian.

Faktor lain yang menyebabkan belanja modal berpengaruh negatif signifikan terhadap pertumbuhan kinerja keuangan pemerintah daerah adalah karena tidak semua kegiatan belanja modal mampu menghasilkan sumber-sumber keuangan secara langsung bagi daerahnya. Keberhasilan dari setiap kegiatan belanja modal tidak hanya diukur dari segi pertumbuhan pendapatan daerah tetapi juga dari segi mutu yang diberikan sesuai dengan yang diharapkan, sesuatu yang dihasilkan sesuai dengan jumlah yang dibutuhkan, pelaksanaan kegiatan belanja modal sesuai dengan waktu yang telah ditentukan, kegiatan belanja modal mengarah pada kepentingan publik, dan biaya yang dikeluarkan untuk kegiatan belanja modal semestinya tidak melebihi anggaran yang sudah ditetapkan sebelumnya, sehingga hal tersebut berdampak pada kesejahteraan masyarakat. Selain itu, kebiasaan pemerintah daerah untuk menyerap belanja modal di periode mendekati akhir tahun juga dapat memengaruhi pencapaian kinerja

penyelenggaraan pemerintah daerah dalam menghadirkan pelayanan publik bagi masyarakat.

Hasil penelitian ini senada dengan hasil penelitian yang dilakukan Nugroho dan Rohman (2012) yang mendapatkan hasil bahwa belanja modal berpengaruh negatif signifikan terhadap pertumbuhan kinerja keuangan daerah secara langsung dikarenakan kinerja dari pegawai kurang maksimal dan anggaran belanja modal sering digunakan untuk kepentingan pribadi sehingga menimbulkan tindakan korupsi. Mustikarini dan Fitriasasi (2012) juga menyimpulkan bahwa belanja pemerintah daerah berpengaruh negatif signifikan terhadap skor kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota.

5. Penutup

Penelitian ini menguji pengaruh belanja pemerintah daerah per fungsi per kapita dan rasio kualitas belanja atau rasio belanja modal terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di urusan pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur (perumahan dan fasilitas umum). Hasil penelitian menunjukkan bahwa belanja fungsi per kapita berpengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah untuk ketiga bidang urusan. Pengaruh tersebut bersifat positif, artinya jika nilai belanja per fungsi per kapita bertambah maka kinerja pemerintah daerah dalam menghadirkan pelayanan publik juga meningkat.

Variabel lain yang diuji pengaruhnya terhadap kinerja penyelenggaraan pelayanan publik adalah rasio kualitas belanja atau sering disebut rasio belanja modal. Dalam pengujian terhadap kinerja bidang kesehatan dan infrastruktur, rasio ini memberikan pengaruh negatif yang signifikan, namun untuk kinerja bidang pendidikan rasio ini tidak berpengaruh signifikan. Hal ini dapat berarti bahwa belanja modal yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah belum memenuhi kebutuhan pelayanan publik bagi masyarakat.

Untuk penelitian berikutnya, perlu dipertimbangkan untuk menambah indikator lain yang mencerminkan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara lengkap yang meliputi seluruh urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Perlu juga mempertimbangkan untuk mengidentifikasi berapa jumlah belanja modal untuk tiap fungsi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan mengetahui dampak belanja modal terhadap kinerja tiap fungsi yang bersangkutan secara akurat. Dari penelitian ini diketahui bahwa besaran belanja pemerintah daerah tiap fungsi berpengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan pelayanan publik bagi masyarakat, namun pemerintah daerah juga perlu

memperhatikan kualitas belanjanya agar pemanfaatan belanja tersebut dapat dirasakan lebih efektif untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Besaran belanja modal yang tinggi untuk perlu dioptimalkan pengelolaan pengeluarannya terutama dari segi waktu. Belanja modal yang dialokasikan sebaiknya segera dibelanjakan agar akses pelayanan publik dapat dirasakan oleh masyarakat sesegera mungkin dan dapat menjadi peningkatan kinerja bagi pemerintah daerah.

Daftar Pustaka

- Blane D. Lewis. (2016). *Local government spending and service delivery in Indonesia: the perverse effects of substantial fiscal resources*. Regional Studies, DOI:10.1080/00343404.2016.1216957.
- Baldacci, E., Guin-Siu, M., & De Mello, L. (2003). *More on the effectiveness of public spending on health care and education: A covariance structure model*. Journal of International Development, 15, 709–725. doi:10.1002/jid.1025.
- Hanushek, E. (1995). *Interpreting recent research on schooling in developing countries*. World Bank Research Observer, 10(2), 227–246. doi:10.1093/wbro/10.2.227.
- Mingat, A., & Tan, J. (1992). *Education in Asia: A comparative study of cost and financing*. Washington, DC: Education Group, Human Development Department, World Bank.
- Mingat, A., & Tan, J. (1998). *The mechanics of progress in education: Evidence from cross-country data*. Policy Research Working Paper No. 2015. Washington, DC: Education Group, Human Development Department, World Bank.
- Or, Z. (2000). *Determinants of health outcomes in industrialized countries: A pooled cross-country time series analysis*. OECD Economic Studies, 30, 53–77.
- Filmer, D., & Pritchett, L. (1999). *The impact of public spending on health: Does money matter?* Social Science and Medicine, 49, 1309–1323. doi:10.1016/S0277-9536(99)00150-1.
- Filmer, D., Hammer, J., & Pritchett, L. (2000). *Weak links in the chain: A diagnosis of health policy in poor countries*. World Bank Research Observer, 15(2), 199–224. doi:10.1093/wbro/15.2.199.
- Gupta, S., Verhoeven, M., & Tiongson, E. (2002). *The effectiveness of government spending on education and health care in developing and transition economies*. European Journal of Political Economy, 18, 717–737. doi:10.1016/S0176-2680(02)00116-7.
- Jackson, C., Johnson, R., & Persico, C. (2015). *The effects of school spending on education and economic outcomes: Evidence from school finance reforms*. NBER Working Paper No. 20847. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER).

- Lewis, B. (2014). *Twelve years of fiscal decentralisation: A balance sheet*. In H. Hill (Ed.), *Regional dynamics in a decentralised Indonesia* (pp. 135–155). Singapore: Institute of South-East Asia Studies.
- Lewis, B. (2015a). *Local public financial management performance in Indonesia: Political and fiscal causes and effects (Working Paper)*. Canberra: Arndt-Corden Department of Economics.
- World Bank. (2012). *Indonesia subnational public expenditure review: Optimizing subnational performance for better services and faster growth*. Jakarta: World Bank.
- Patunru, A. A., & Rahman, E. A. (2014). *Local governance and development outcomes*. In H. Hill (Ed.), *Regional dynamics in a decentralised Indonesia* (pp. 156–185). Singapore: Institute of South-East Asia Studies.
- Rajkumar, A., & Swaroop, V. (2008). *Public spending and outcomes: Does governance matter*. Journal of Development Economics, 86, 96–111. doi:10.1016/j.jdeveco.2007.08.003.
- Schulze, G. G., & Sjahrir, B. S. (2014). *Decentralisation, governance, and public service delivery*. In H. Hill (Ed.), *Regional dynamics in a decentralised Indonesia* (pp. 186–207). Singapore: Institute of South-East Asia Studies.
- Haryanto, Joko Tri. (2015). *Desentralisasi Fiskal Seutuhnya*. Working paper Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan RI. Diakses dari <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/desentralisasi-fiskal-seutuhnya>.
- Jensen, M dan W. Meckling. (1976). *Theory of the Firm; Managerial Behaviour, Agency Cost, and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics, p 305-360.
- Halim, Abdulah dan Abdullah, Syukriy. (2005). *Hubungan dan Masalah Keagenan di Pemerintah Daerah: (Sebuah Peluang Penelitian Anggaran dan Akuntansi)*. <http://kelembagaandas.wordpress.com/teori-agensi-principal-agent-theory/abdulhalim-dan-syukriy-abdullah/>.
- Lane, Jan-Erik. (2000). *The Public Sector – Concepts, Models and Approaches*. London: SAGE Publications.
- Moe, T. M. (1984). *The new economics of organization*. American Journal of Political Science 28(5): 739-777.
- Setiawan, Wahyu. (2012). *Pengaruh Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Terhadap Tingkat Korupsi Pemerintah Daerah di Indonesia*. Skripsi Sarjana. Semarang. Universitas Diponegoro.
- Mardiasmo. (2002). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta. Penerbit Andi.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 73 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Jakarta. Kementerian Dalam Negeri.
- Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat. Jakarta. Kementerian Dalam Negeri.

- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri.
- Wardhani, R., Rossieta, H. & Martani, D. (2017). *Good governance and the impact of government spending on performance of local government in Indonesia*. Int. J. Public Sector Performance Management, Vol. 3, No. 1, pp.77–102.
- Sudarsana, Hafidh Susila, & Rahardjo, Shiddiq Nur. (2013). Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah Dan Temuan Audit Bpk Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (Studi Pada Pemerintah Kabupaten/Kota Di Indonesia). Diponegoro Journal of Accounting Volume 2, Nomor 4, Tahun 2013.
- Mustikarini, Widya Astuti dan Fitriasasi, Debby. (2012). *Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Temuan Audit BPK Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia Tahun Anggaran 2007*. Forum: Simposium Nasional Akuntansi 15, <http://www.sna.akuntansi.unikal.ac.id>.
- Nugroho, Fajar dan Rohman, Abdul. (2012). Pengaruh Belanja Modal Terhadap Pertumbuhan Kinerja Keuangan Daerah Dengan Pendapatan Asli Daerah Sebagai Variabel Intervening (Studi Kasus Di Propinsi Jawa Tengah). Skripsi Sarjana. Semarang. Universitas Diponegoro.