

DAFTAR ISI

| | Hal |
|--|------------|
| Pengantar Redaksi | i |
| Penerapan Penganggaran Partisipatif Di Tingkat Desa Slamet Widodo & Dwi Resti Pratiwi | 124 |
| Pengaruh Belanja Kesehatan Terhadap Angka Harapan Hidup di Kabupaten/Kota Pemekaran Periode Tahun 1999 – 2008 : Analisis Data Panel Robby A. Sirait & Ratna Christianingrum | 152 |
| Analisis Pengaruh Belanja Pemerintah dan Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Kemiskinan Di Indonesia Dahiri & Adhi Prasetyo SW | 168 |
| Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Pertumbuhan Ekonomi: Studi Kasus Kabupaten/Kota di Sumatera Utara Ari Mulianta Ginting | 184 |
| Analisis Flypaper Effect Pada Dana Alokasi Umum Dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah Di Indonesia Dwi Resti Pratiwi & Rastri Paramita | 207 |

KATA PENGANTAR JURNAL

Puji syukur kepada Tuhan YME Jurnal Ilmiah Jabatan Fungsional Analis APBN yang bernama “Budget” kembali terbit untuk kedua kalinya. Jurnal Budget Volume I Nomor 2 merupakan hasil dari proses redaksional dan penulisan dimulai dari pertengahan tahun 2016 hingga terbit pada bulan Desember.

Terbitan kedua Jurnal Budget merupakan hasil kerja redaksi, para Analis APBN sebagai penulis utama, peneliti di Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, dan tentunya Pimpinan Pusat Kajian Anggaran BKD DPR RI beserta jajarannya. Redaksi tetap memberikan kesempatan semua pihak yang berkepentingan untuk ikut memberikan masukan dan menentukan tata kelola yang terbaik serta ikut berkontribusi dalam jurnal Budget ini.

Jurnal ilmiah Budget dalam setiap terbitan berisi materi yang membahas seputar pemasalahan dalam keuangan negara yang merupakan lingkup tugas dari Jabatan Fungsional Analis APBN. Sebagai Jurnal yang diterbitkan di lingkungan Parlemen yaitu MPR/DPR/DPD RI maka diharapkan materi-materi yang disajikan bersifat ilmiah, yaitu merupakan hasil penelitian, laporan/studi kasus, kajian/tinjauan pustaka, maupun pembahasan keilmuan namun tetap mampu menjadi sumber informasi, memberikan kontribusi data-data hingga rekomendasi bagi tugas dan kewenangan Anggota Parlemen, khususnya Anggota DPR RI.

Pada terbitan kedua ini, jurnal Budget mengangkat tema mengenai “Kebijakan Belanja Transfer Daerah”. Harapan redaksi menentukan tema ini agar dapat menggambarkan perkembangan terakhir terkait kebijakan transfer daerah, apakah sudah efektif dalam mengurangi fiscal gap atau perlu evaluasi secara komprehensif atas kebijakan ini agar kesejahteraan serta pertumbuhan ekonomi dapat merata di seluruh pelosok Indonesia.

KATA PENGANTAR JURNAL

Sebagai Jurnal kedua pastilah tak luput dari kekurangan. Untuk itu, selanjutnya Redaksi mengharapkan masukan-masukan terbuka dari para Analis APBN, Pimpinan dan Anggota DPR RI, Pimpinan dan Para Pejabat di lingkungan Badan Keahlian DPR RI dan Sekretariat Jenderal DPR RI, demi perbaikan dan peningkatan kualitas jurnal sebagaimana harapan kita bersama.

Redaksi berharap semoga artikel-artikel ilmiah yang termuat dalam Jurnal kedua ini mampu memberikan manfaat bagi para Analis APBN, Anggota Parlemen, maupun pihak-pihak akademisi dan profesional yang mempunyai minat dalam penelitian terkait isu-isu keuangan negara.

Dewan Redaksi



RINGKASAN

PENERAPAN PENGANGGARAN PARTISIPATIF DI TINGKAT DESA

Pengalihan kewenangan pemerintah pusat ke daerah yang membawa konsekuensi derasnya alokasi anggaran transfer ke daerah kepada pemerintah daerah sudah berjalan satu dasawarsa dan masih menyisakan permasalahan berupa masih rendahnya kemandirian daerah dalam membangun perekonomiannya secara mandiri. Di 2015, pemerintah pun mulai mengalokasikan dana APBN ke pemerintah desa dalam bentuk dana desa sampai dengan tahun 2019 mendatang. Tujuannya adalah untuk memajukan kesejahteraan desa sesuai dengan mandat dari Undang-undang Nomor 6 tentang Desa. Kebijakan pengalokasian dana desa, meskipun sudah diatur petunjuk penggunaannya, tidak dapat digeneralisir secara nasional mengingat adanya karakteristik yang berbeda di tiap-tiap desa.

Penganggaran partisipatif menjadi salah satu cara untuk mendorong kemandirian daerah melalui perlibatan secara aktif masyarakat dalam mengenali permasalahan dan kebutuhan daerah, menetapkan prioritas daerah, dan mengawasi pelaksanaan atas prioritas yang disepakati bersama. Penulis mencoba mengadopsi konsep yang telah banyak diadopsi di negara lain, meskipun kebanyakan diterapkan di tingkat pemerintahan kabupaten/kota untuk diterapkan di level pemerintahan desa. Beberapa pertimbangan yang mendasari antara lain perlunya meningkatkan pemahaman masyarakat desa atas kebutuhannya sendiri seiring dengan semakin meningkatnya dana yang diterima pemerintah desa. Proses penganggaran partisipatif ini diharapkan mampu memperbaiki kualitas perencanaan pembangunan di tingkat desa, sehingga komitmen membangun Indonesia dari pinggiran dapat terealisir dalam lima tahun mendatang.

PENERAPAN PENGANGGARAN PARTISIPATIF DI TINGKAT DESA¹

Slamet Widodo², Dwi Resti Pratiwi³

Participatory Budgeting Implementation at the Level of Village Government

Naskah diterima 17 November 2016, direvisi 2 Desember 2016, disetujui 6 Desember 2016

ABSTRACT

Government's commitment to build Indonesia from periphery should be followed by some measures to improve the quality of development planning and budgeting, particularly at the level of village government. The concept of participatory budgeting which has been applied in some countries and in several regions in Indonesia seeks to encourage the active involvement of the community in discussing and prioritizing the local needs and increase the efficiency and effectiveness of budget allocation through a transparent and accountable process. This concept is not intended to replace the Musrenbang process, but it can be done in parallel by different approaches. However, the effectiveness of its implementation depends on the commitment of all parties related to the discussion of the budget at the level of village government.

Keywords: *participatory budgeting, Musrenbang*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konsep Penganggaran Partisipatif (*Participatory Budgeting*) mulai diperkenalkan pada 1989 di Kotamadya Porto Alegre, ibukota negara bagian selatan Brazil, Rio Grande do Sul. Penganggaran Partisipatif dimaksudkan sebagai sarana bagi warga miskin dan lingkungannya dalam menerima alokasi belanja publik yang lebih besar. Kondisi disparitas pendapatan dan kualitas hidup antara si kaya dan miskin menjadi latar belakang gagasan dan tantangan bagi pemerintah saat itu. Dalam penerapan konsep ini, masyarakat diberi kewenangan untuk menentukan prioritas penganggaran di lokasi yang telah disepakati bersama. Selama kurun waktu pelaksanaan 1989 – 1996, model penganggaran partisipatif ini telah membawa sejumlah perbaikan yang signifikan dalam bidang keuangan dan pembangunan di Porto Allegre, antara lain:

¹ Terima Kasih Kepada Bapak Prof. Dr. Carunia Mulya Firdausy yang telah mereview naskah jurnal ini.

² Lembaga : Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan. Alamat: Gedung Sekretariat Jenderal DPR RI lt.5, Jln Jend. Gatot Subroto, Senayan, Jakarta, 10270

³ Lembaga : Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan. Alamat: Gedung Sekretariat Jenderal DPR RI lt.5, Jln Jend. Gatot Subroto, Senayan, Jakarta, 10270

- Peningkatan persentase akses air minum rumah tangga, dari 80 persen menjadi 98 persen;
- Peningkatan persentase sanitasi bagi penduduk, dari 46 persen menjadi 85 persen;
- Jumlah anak yang terdaftar di sekolah umum meningkat 2 kali lipat;
- pembangunan 30 kilometer jalan beraspal per tahun;
- Peningkatan 50 persen dalam pendapatan pajak, sebagai hasil dari peningkatan transparansi dalam tarif pajak dan pembayaran diterima, yang telah mendorong kesadaran untuk membayar pajak.

Di Indonesia, sejak diberlakukannya otonomi daerah pada 1999, Pemerintah telah mengupayakan partisipasi masyarakat untuk terlibat dalam perencanaan anggaran dan pembangunan daerah yang dilaksanakan melalui Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) mulai dari tingkat desa hingga nasional. Pada dasarnya pelaksanaan desentralisasi daerah ini bertujuan untuk membangun hubungan yang lebih dekat antara Pemerintah (daerah) dan masyarakat, sehingga Pemerintah dapat menyediakan pelayanan publik yang baik dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dengan cepat dan tepat. Namun pada pelaksanaannya, partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan dan anggaran daerah masih belum optimal. Hal ini antara lain dikarenakan kurangnya kejelasan tentang prinsip-prinsip dasar, peran dan fungsi masyarakat khususnya organisasi masyarakat sipil dalam perencanaan penganggaran dan pembangunan daerah. Oleh karena itu, kajian untuk mendiskusikan penerapan anggaran partisipatif di tingkat desa perlu dilakukan seperti yang diungkapkan dalam penelitian ini. Dengan adanya kajian ini, perbaikan-perbaikan dalam pelaksanaan desentralisasi daerah yang mengangkat nilai partisipasi publik ini dapat lebih berhasil guna dan berdaya guna.

B. Rumusan Masalah

Sejak diberlakukannya desentralisasi, Pemerintah telah memperkenalkan suatu instrumen pelaksanaan partisipasi publik dalam perencanaan anggaran dan pembangunan bernama Musrenbang. Komitmen Pemerintah dalam pelaksanaan partisipasi anggaran pembangunan tertuang dalam Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang menjelaskan bahwa:

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti

dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Berdasarkan penggalan undang-undang tersebut secara jelas dinyatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah berprinsip partisipasi. Dalam mendukung pelaksanaan partisipasi publik dalam bentuk Musrenbang tersebut, beberapa Pemerintah Daerah telah menetapkan peraturan daerah untuk meningkatkan transparansi anggaran dan memperdalam pendekatan konsultatif sampai ke tingkat masyarakat. Diharapkan dengan dilaksanakan partisipasi publik di tingkat lokal, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan organisasi kemasyarakatan juga ikut terlibat aktif dalam memperlancar arus informasi, meningkatkan kapasitas untuk debat anggaran dan melatih masyarakat dan aparat desa dalam berperan serta menentukan prioritas pembangunan daerahnya.

Namun pada tataran pelaksanaannya, partisipasi anggaran dan pembangunan daerah belum berjalan optimal dan menghadapi beberapa tantangan. *US Agency for International Development* (USAID) dalam kerangka *Local Government Support Program* (LGSP) Tahun 2007, dalam studinya menemukan bahwa terdapat beberapa tantangan dalam pelaksanaan partisipasi anggaran ini. Beberapa diantaranya; (1) kurangnya komitmen dari Pemerintah Daerah itu sendiri dalam pelaksanaan partisipasi anggaran dan pembangunan daerah; (2) rendahnya peran legislatif dalam hal pengawasan proses penganggaran; (3) kurangnya efektifitas pelaksanaan Musrenbang itu terkait pengalokasian sumber daya daerah. Hal ini akibat dari kurangnya keterlibatan masyarakat dalam pembahasan dan pelaksanaan anggaran sehingga proses ini masih didominasi oleh pemerintah daerah, DPRD dan partai politik dalam pengalokasian sumber daya tersebut; (4) terbatasnya kapasitas organisasi sosial kemasyarakatan untuk memahami proses perencanaan anggaran dan mendorong pelaksanaan transparansi yang lebih baik.

Hampir dua dekade pelaksanaan otonomi daerah yang mengangkat nilai partisipatif dalam penyusunan anggaran dan pembangunan belum menunjukkan hasil yang optimal. Pada kenyataannya, keterlibatan publik masih sangat rendah dalam proses penyusunan anggaran daerahnya tersebut. Keterlibatan masyarakat dalam Musrenbang lebih bersifat formalitas saja dan partisipasi masyarakat masih dianggap semu atau “sebuah keindahan yang menipu” yang hanya menekan kuantitas kehadiran dan bukan partisipasi yang aktual dari masyarakat (Sopanah, 2012). Pelaksanaan Musrenbang lebih bersifat satu arah berisikan paparan

kebijakan dari pemerintah. Beberapa kondisi yang menunjukkan bahwa partisipasi masih belum efektif diantaranya: (1) partisipasi masih di dominasi kalangan elit tertentu, (2) partisipasi dimobilisasi oleh kelompok kepentingan tertentu, (3) partisipasi yang di dikemas dalam acara *intertainment* tertentu.

Lebih lanjut, sebagai mandat dari Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, mulai tahun 2015, pemerintah mengalokasikan Dana Desa ke lebih dari 75.000 desa di Indonesia. Sesuai dengan Roadmap Dana Desa Tahun 2015-2019, per desa akan mendapatkan peningkatan alokasi dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebesar Rp122,4 juta di 2015, menjadi sebesar Rp1.509,5 juta di 2019 atau mengalami peningkatan signifikan lebih dari 1.000 persen. Sementara bila ditambahkan dengan alokasi dana desa yang bersumber dari pemerintah Kabupaten/Kota, jumlahnya lebih fantastis yaitu sebesar Rp2.368,6 juta per desa.

Meskipun tujuan penggunaan dana desa sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun perlu digarisbawahi adanya kebutuhan yang beragam di masing-masing desa yang memerlukan pendekatan dan solusi yang berbeda pula. Keterlibatan masyarakat selaku pihak yang terkena dampak kebijakan secara langsung perlu diberikan peluang dalam menentukan arah kebijakan dan prioritas anggaran.

Hal ini tentunya sejalan dengan sasaran pembangunan desa dan kawasan perdesaan yang harus dicapai dalam lima tahun mendatang, sebagaimana tercantum dalam RPJMN 2015-2019, yaitu mengurangi jumlah desa tertinggal sampai 5.000 desa dan meningkatkan jumlah desa mandiri sedikitnya 2.000 desa di 2019. Sasaran ini tentunya tidak mudah. Pengklasifikasian status desa dilakukan oleh Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) pada 2014 dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Desa PDTT) pada 2015. Kedua lembaga ini mengeluarkan dua indeks yaitu Indeks Pembangunan Desa (Bappenas), dan Indeks Desa Membangun (Kementerian Desa PDTT). Meskipun basis data dan indikator yang digunakan berbeda, pada dasarnya kedua lembaga ini membagi desa dalam klasifikasi dalam tabel 1 berikut ini.

Tabel 1. Perbandingan Status Desa

| Status Desa | Indeks Desa Membangun | Indeks Pembangunan Desa |
|-------------------|-----------------------|-------------------------|
| Sangat Tertinggal | 13.453 | - |
| Tertinggal | 33.592 | 20.432 |

| | | |
|---------------|---------------|---------------|
| Berkembang | 22.882 | 50.763 |
| Maju | 3.608 | - |
| Mandiri | 174 | 2.898 |
| Jumlah | 73.709 | 74.093 |

Sumber : Bappenas, Kementerian Desa PDTT

Berdasarkan kedua data tersebut di atas, upaya pemerintah di bidang pembangunan desa dan kawasan perdesaan bukanlah perkara mudah. Diperlukan upaya kerja keras tidak hanya melalui pendekatan penganggaran dana desa, namun juga kebijakan-kebijakan yang lebih berorientasi kepada kebutuhan masing-masing desa.

Oleh karena itu, rumusan masalah dari studi ini yakni bagaimana model pelaksanaan penganggaran partisipasi yang sebaiknya dilaksanakan di Indonesia khususnya di tingkat desa, tanpa mengubah sistem perencanaan pembangunan melalui mekanisme Musrenbang yang telah berjalan selama ini, namun berjalan paralel dengan menekankan pendekatan sektoral/komunitas.

C. Tujuan Analisis

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengkaji bagaimana penerapan anggaran partisipasi di tingkat desa. Sedangkan secara khusus, bertujuan sebagai berikut:

- a) Menjelaskan prinsip penganggaran partisipasi di Indonesia secara umum
- b) Menjelaskan contoh penerapan dan elemen penting dalam pelaksanaan penganggaran partisipatif di Indonesia
- c) Memaparkan peran legislatif dalam penganggaran partisipatif
- d) Menjabarkan penganggaran partisipatif dalam implementasi dana desa, yang meliputi pemberdayaan desa melalui penganggaran partisipatif, konsep penganggaran partisipatif untuk pemberdayaan desa, dan mekanisme penentuan prioritas.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Definisi Penganggaran Partisipatif

Meskipun tidak ada definisi khusus tentang penganggaran partisipatif, pada prinsipnya ini merupakan proses partisipasi masyarakat secara langsung, demokratis dalam permusyawarahan dan proses pengambilan keputusan alokasi anggaran untuk meningkatkan kesejahteraan sosial. Beberapa definisi penganggaran partisipatif adalah sebagai berikut:

1. Penganggaran partisipatif dapat didefinisikan sebagai masyarakat lokal memutuskan tentang bagaimana mengalokasikan sebagian dari anggaran publik yang tersedia. Penganggaran partisipatif secara langsung melibatkan masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan pengeluaran dan prioritas anggaran publik yang ditetapkan (Fennel et al, 2009).
2. Ubiratán de Souza, salah satu tokoh utama yang berperan dalam pelaksanaan Anggaran Partisipatif di Porto Alegre (Brasil) mengusulkan definisi yang lebih tepat dan teoritis yang dapat diterapkan pada sebagian besar pelaksanaan anggaran partisipatif di Brasil: Penganggaran Partisipatif adalah proses langsung, sukarela dan demokrasi yang universal, di mana masyarakat bisa berdebat dan memutuskan kebijakan anggaran dan kebijakan publik. Partisipasi masyarakat tidak terbatas pada pemungutan suara untuk memilih eksekutif atau legislatif, tetapi juga memutuskan prioritas pengeluaran dan mengontrol tata kelola pemerintah. Penganggaran Partisipatif menggabungkan demokrasi langsung dengan demokrasi perwakilan, suatu prestasi yang harus dijaga dan dihargai (UN Habitat, 2004).
3. Penganggaran partisipatif adalah suatu proses musyawarah demokratis dimana masyarakat daerah setempat dapat menentukan baik secara langsung maupun tidak melalui representatif yang terpilih tentang bagaimana mengalokasi bagian dari anggaran publik daerahnya (Harry, 2012).

Menurut World Bank (2007) ada dua jenis penganggaran partisipatif yang diadopsi di beberapa negara yaitu

1. Program berdasarkan proyek publik

Terfokus pada proyek-proyek sarana publik tertentu, dari pembangunan jalan sampai dengan pembangunan pusat-pusat perawatan kesehatan. Cara ini berupaya menarik sebagian besar kepentingan masyarakat yang menyangkut distribusi sumber daya untuk proyek-proyek tertentu dan outputnya lebih dapat diukur.

2. Program Tematik.

Terfokus pada kebijakan umum belanja publik. Pada jenis ini, pemerintah daerah menetapkan kebijakan awal dan pengalokasianya dilakukan melalui proses partisipatif seperti meningkatkan alokasi untuk jenis program perawatan kesehatan tertentu.

Dalam prosesnya cenderung mengajak para aktivis yang memiliki pengetahuan/informasi yang lebih baik, yang kemungkinan besar menjadi bagian dari gerakan sosial yang berorientasi pada pemecahan masalah.

Pilihan atas kedua opsi tersebut akan mengandalkan beberapa faktor seperti, sejauh mana diskresioner akan diberikan kepada masyarakat baik dalam pengeluaran dan kebijakan. Program berdasarkan proyek sarana publik akan memudahkan masyarakat untuk mengukur kinerja pemerintah karena secara langsung akan terkait dengan hasil outputnya. Ini juga akan mendorong masyarakat untuk berpartisipasi karena menyadari bahwa keterlibatan mereka dalam proses telah memperoleh hasil yang bermanfaat. Seiring waktu, ketika masyarakat sudah terbiasa dan belajar dari proses dan dengan tumbuhnya kepercayaan pada semua aktor, mereka bisa bergerak lebih maju dengan mengusulkan kebijakan baru berdasarkan masing-masing program tematik.

Selain itu, juga penting untuk dicatat bahwa tidak perlu dilakukan institusionalisasi atau kelembagaan dari proses penganggaran partisipatif ini. Secara umum, hal ini tidak dipandang sebagai suatu kerugian - terutama karena dinamika prosesnya dapat dipertahankan secara lebih baik dan mencegah ekses birokrasi serta campur campur tangan politik.

B. Manfaat Penganggaran Partisipatif

Anggaran partisipatif menekankan pentingnya partisipasi dan transparansi dalam proses pelaksanaannya. Melalui dua hal ini, hasilnya diharapkan dapat mengatasi ketidaksesuaian program dan tujuan kebijakan publik. Hal ini karena masyarakat akan menentukan sendiri prioritasnya. Namun, masyarakat bukanlah satu-satunya penerima manfaat dalam proses ini, tetapi juga para pejabat pemerintahan setempat. Penganggaran partisipatif ini layaknya ‘sekolah masyarakat’ (*citizen’s school*) dimana seluruh pihak yang terlibat dapat mengambil manfaat dari prosesnya (World Bank, 2007). Penerapan konsep ini di beberapa negara telah memberi dampak berupa:

1. Memperkuat dan memberdayakan masyarakat. Proses ini melibatkan beragam masyarakat dari berbagai lapisan yang akan membahas dan membuat keputusan bersama berdasarkan kebutuhannya. Rasa kedaerahan juga akan meningkat karena masyarakat dapat menentukan bagaimana anggaran tersebut dibelanjakan.

2. Meningkatkan pemahaman atas kompleksitas penentuan anggaran publik dan cara menentukan prioritasnya. Dengan keterbatasan anggaran, proses ini mampu memecahkan masalah prioritas dan alokasi anggaran secara lebih efektif. Keterlibatan masyarakat bukan hanya untuk meningkatkan pemahaman mereka, namun juga untuk terlibat dalam pemecahan masalah.
3. Meningkatkan pelayanan. Pelayanan umum akan lebih mencerminkan kondisi lokal dan meningkatkan kepuasan masyarakat. Masyarakat dapat memutuskan jenis pelayanan yang dibutuhkan di wilayahnya, sehingga layanan ini akan menjadi lebih efisien, responsif dan sesuai targetnya. Kondisi ini dapat membangun tanggungjawab bersama antara penyedia layanan (pemerintah) dan masyarakat.
4. Memperkuat dan memperbarui demokrasi. Proses ini akan membangun hubungan yang erat antara masyarakat, anggota dewan dan pemerintah, serta memberikan peran yang lebih kuat bagi anggota dewan dalam hal transparansi dan akuntabilitas bagi konstituenya. Kondisi ini akan membangun rasa saling percaya dan keyakinan dalam demokrasi dan mendorong masyarakat untuk berperan aktif.(PB Network 2015).

C. Penganggaran Partisipatif vs Perencanaan Partisipatif

Penganggaran partisipatif tidak hanya menekankan pada penetapan prioritas sebagai hasil dari proses diskusi, namun juga pengambilan keputusan alokasi anggaran untuk melaksanakan prioritas yang telah disepakati bersama. Tidak ada ketentuan mengenai besarnya porsi alokasi anggaran untuk diselesaikan dalam proses ini, namun kepastian bahwa prioritas yang disepakati telah mendapatkan alokasi anggaran yang cukup menjadi faktor penting untuk menjamin keberlangsungan proses ini di masa mendatang.

Dalam perencanaan partisipatif, masyarakat dilibatkan untuk menentukan prioritas perencanaan pembangunan, namun belum dapat diputuskan apakah prioritas ini mendapatkan alokasi anggaran. Proses perencanaan partisipatif mirip dengan proses Musrenbang yang saat ini diterapkan di Indonesia yang dilaksanakan mulai dari tingkat desa hingga tingkat nasional. Proses penetapan prioritas melalui Musrenbang menjadi spekulatif mengingat adanya perpaduan pendekatan perencanaan penanggaran yaitu *bottom up* dan *top down*.

Proses perencanaan pembangunan yang dilaksanakan secara *bottom up* dari tingkat desa, kelurahan, kecamatan, hingga tingkat provinsi, harus dipadukan dengan pendekatan *top down* yang mempertimbangkan *resource envelope* atau kapasitas fiskal pemerintah dan prioritas

pembangunan nasional. Kebanyakan yang terjadi adalah, tidak adanya kesesuaian antara perencanaan dan pengalokasian anggaran. Program prioritas yang telah disepakati seringkali tidak sesuai dengan keputusan anggaran yang telah ditetapkan.

III. METODOLOGI ANALISIS

A.Teknik Pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang digunakan ialah dengan studi pustaka dan wawancara. Studi pustaka dilaksanakan untuk memperoleh data dan informasi yang dibutuhkan dalam menjawab pertanyaan penelitian ini. Data dan informasi tersebut bersumber dari berbagai literatur, yaitu

- Peraturan dan perundangan terkait, seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 08 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara, Pengendalian dan Evaluasi pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Permendagri Nomor 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa
- Dokumen-dokumen resmi Pemerintah, seperti dokumen APBN dan Road Map Dana Desa Tahun 2015-2019
- Hasil kajian dari berbagai lembaga, seperti *Musrenbang as a Key Driver In Effective Participatory Budgeting* oleh USAID dan *Local Government Support Program (LGSP)*, *Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting* oleh UN Habitat, dan *Public Sector Governance and Accountability Series: Participatory Budgeting, The International Bank for Reconstruction and Development* oleh World Bank
- Jurnal ataupun kajian dari berbagai peneliti, seperti *A Guide to Participatory Budgeting* oleh Brian Wampler (2000), *Participatory Budget and Local Governance* oleh Harry Blair (2012), dan *Participatory Budgeting and the Art* oleh Emily Fennell (2009).

Informasi terkait penerapan penganggaran partisipatif di tingkat desa juga diperoleh dari hasil wawancara langsung kepada Pemerintah Daerah setempat saat kunjungan ke

beberapa kabupaten terpilih dalam rangka pengumpulan data⁴. Adapun Kabupaten yang terpilih yaitu Kabupaten Sleman, Kabupaten Kuningan dan Kabupaten Sidoarjo. Wawancara ini dilaksanakan kepada Badan Perencanaan dan Pengembangan Daerah (Bappeda), Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa (BPMPD), dan beberapa Kepala Desa atau perwakilannya. Hasil wawancara yang digunakan dalam penelitian ini bersifat sebagai informasi tambahan terkait penerapan penganggaran partisipatif di tingkat desa. Beberapa informasi yang dapat digunakan dalam penelitian ini diantaranya;

- a. Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda)
 - Bagaimana mekanisme perencanaan Dana Desa?
 - Bagaimana mekanisme sinkronisasi antara Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) dengan RPJM kab/kota?
- b. Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa (BPMPD),
 - Bagaimana upaya peningkatan kapasitas pemerintah desa oleh BPMPD dalam perencanaan pembangunan Desa yang tertuang di RPJM Desa dan (Rencana Kegiatan Desa (RKP Desa)?
 - Apakah setiap desa sudah memiliki Badan Perwakilan Daerah (BPD)?
- c. Kepala Desa/ perwakilannya
 - Bagaimana mekanisme atau pola yang digunakan dalam menyusun perencana pembangunan desa yang didanai dari Dana Desa?

B. Teknik Analisis Data

Penelitian dengan pendekatan kualitatif tersebut menggunakan metode analisis isi (*content analysis*). Menurut Krippendorff dalam Elo dan Kygnas (2007), analisis isi adalah suatu teknik penelitian untuk membuat inferensi-inferensi yang dapat ditiru (*replicable*) dan sahih data dengan memperhatikan konteksnya. Analisis isi berusaha memahami data bukan sebagai kumpulan peristiwa fisik, tetapi sebagai gejala simbolik untuk mengungkap makna yang terkadang dalam sebuah teks dan memperoleh pemahaman terhadap pesan yang direpresentasikan. Metode analisis ini dipilih karena mempertimbangkan karakteristik data dan informasi yang digunakan dalam penelitian ini berupa dokumen-dokumen resmi, kajian, peraturan perundangan dan transkrip wawancara yang diperoleh memerlukan pemahaman interpretasi teks yang baik sehingga dapat menghasilkan keluaran berupa intepretasi yang

⁴ Kunjungan ini dilaksanakan oleh Penulis bersama Biro Analisa APBN yang sekarang bernama Pusat Kajian Anggaran dalam rangka pengumpulan data terkait “Kesiapan Daerah dalam Implementasi Dana Desa”. Kegiatan ini dilaksanakan pada bulan Mei, Agustus dan September 2015

tepat dari data yang diperoleh. Analisis isi dapat membantu peneliti untuk mengelaborasi informasi yang menjadi temuan-temuan mengenai penerapan penganggaran partisipatif di tingkat desa yang menjadi tujuan dari penelitian ini.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Dasar Hukum Pelaksanaan Penganggaran Partisipatif di Indonesia

Di Indonesia, partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan telah ditetapkan dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini merupakan kerangka dasar otonomi daerah yang salah satunya mengamanatkan pelaksanaan perencanaan pembangunan dari bawah secara partisipatif. Lebih lanjut terkait pelaksanaan partisipatif ini dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 08 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara, Pengendalian dan Evaluasi pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Daerah. Dalam peraturan tersebut secara jelas dinyatakan bahwa proses perencanaan pembangunan harus melibatkan para pemangku kepentingan yang secara langsung dan tidak langsung akan merasakan dampak dari kebijakan ini. Berdasarkan peraturan ini pula, mekanisme Musrenbang dilakukan dari tingkat yang paling bawah, yaitu desa, kelurahan, kecamatan, sampai tingkatan yang lebih tinggi yaitu Musrenbang Kabupaten/Kota, Propinsi dan tingkat Nasional.

B. Penerapan dan Elemen Penting dalam Pelaksanaan Penganggaran Partisipatif di Indonesia

Di samping melalui mekanisme Musrenbang, kegiatan-kegiatan yang menampung aspirasi masyarakat dalam memperbaiki kinerja anggaran daerah telah dilakukan di beberapa daerah di Indonesia. Beberapa model partisipasi mulai dari tahap perencanaan pembangunan sampai dengan tahap penetapan program prioritas anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dilakukan dengan melibatkan berbagai lapisan masyarakat.

Di Kediri, misalnya, perencanaan pembangunan jangka panjang dilakukan dengan melibatkan partisipasi publik dalam forum bersama antara pemerintah daerah, diwakili oleh Bappeda, dan masyarakat. Kegiatan ini telah dilakukan di Kediri pada 2006 untuk merumuskan

perencanaan jangka panjang. Beberapa Kelompok Kerja dibentuk untuk mengidentifikasi dan melakukan diskusi dengan berbagai pemangku kepentingan tentang arah dan prioritas pembangunan jangka panjang, sesuai dengan bidang tugas masing-masing Kelompok Kerja. Hasil dari diskusi awal ini kemudian dirumuskan oleh sebuah Tim Besar yang terdiri dari perwakilan dari LSM, pemuka agama, akademisi, pers media dan pejabat pemerintah.

Proses identifikasi permasalahan dan prioritas ditindak lanjuti oleh Bappeda dengan dukungan dari LGSP dengan menyampaikan kuesioner publik tentang komponen dasar perencanaan untuk memudahkan penentuan prioritas utama daerah. Sekitar 1.500 kuesioner sederhana yang terdiri dari 2 halaman disebar, dan hasilnya bidang pendidikan dan pengembangan usaha kecil merupakan prioritas utama yang harus dicantumkan dalam perencanaan pembangunan jangka panjang Pemerintah Daerah Kediri.

Seperti halnya di Kediri, Perumusan program prioritas Rencana Kerja Anggaran SKPD di Jepara juga melibatkan partisipasi publik. Sejak 2001, LAKPESDAM (Lembaga Kajian dan Pengembangan SDM) NU di Jepara telah membentuk forum masyarakat yang memobilisasi kepentingan bersama dan berada diluar institusi politik formal. Pada Januari 2008, forum ini mengadakan pertemuan dengan pejabat pemda dan anggota DPRD untuk mengevaluasi APBD TA 2008 dan persiapan penyusunan APBD TA 2009. Forum ini dihadiri oleh 400 anggota masyarakat yang terdiri dari petani, nelayan, dan pedagang kaki lima. Diskusi dilakukan secara partisipatif dan setiap orang terdorong untuk mengungkapkan gagasannya. Serangkaian rekomendasi dihasilkan bagi pemerintah daerah untuk merealokasikan anggaran bagi pembangunan pertanian dan perikanan. Melalui penggunaan software Sistem Informasi Manajemen Anggaran Daerah (SIMRANDA) ditemukan bahwa alokasi anggaran pembangunan untuk bidang perikanan dan pertanian lebih banyak diperuntukan bagi pembelian laptop, proyektor dan motor untuk para staf, sementara yang dibutuhkan sesungguhnya adalah mesin-mesin pertanian, pupuk, jaring nelayan dan perangkap ikan untuk meningkatkan produksi pertanian dan perikanan. Beberapa rekomendasi tersebut kemudian diakomodir dalam revisi APBD TA 2008 dan sebagian lagi ditampung dalam APBD TA 2009.

Forum Masyarakat Jepara juga melahirkan suatu organisasi masyarakat sipil yang disebut Jaran (Jaringan Advokasi Anggaran) dan memperkenalkan penggunaan software SIMRANDA ke pejabat desa, sekolah-sekolah agama dan universitas. Pada awal 2009, mereka mengadakan presentasi di depan Bappeda dan DPRD mengenai temuan SIMRANDA atas anggaran Tahun 2007-2009. Pejabat Bappeda tertarik dengan hasil tersebut dan berencana

menggunakan software tersebut menjelang Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) APBD TA 2010.

Di Surakarta, penetapan Prioritas melalui Diskusi Kelompok Terbatas. Model Penganggaran Partisipatif ini telah diterapkan di Surakarta sejak tahun 2000. Melalui konsep kemitraan antara Pemerintah Daerah, Perguruan Tinggi dan LSM. Gagasan ini berawal dari realita bahwa partisipasi masyarakat melalui mekanisme musrenbang dirasakan belum memadai karena tidak melibatkan komunitas sektoral (PKL, Pengamen, Pengemudi becak, PRT, PSK, Pedagang asongan, Seniman jalanan, Penata parkir, Buruh, dan Pemulung).

Di sisi lain forum SKPD yang berlangsung hanya melibatkan pemangku kepentingan tertentu dan hanya menggunakan mekanisme internal saja dalam perumusan anggarannya. Selain itu seringkali usulan masyarakat seringkali tidak muncul ketika masuk pada tahapan perumusan Kebijakan Umum Anggaran KUA/ Prioritas Plafon Angaran Sementara (PPAS), Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD), Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD dan Rencana Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD). Untuk menjawab kebutuhan keterlibatan Komunitas sektoral, miskin dan marginal dalam Musrenbang. Kota Surakarta telah berani membuat terobosan mengeluarkan Perwalikota Surakarta No. 27-A Tahun 2010 tentang tata pelaksanaan Musrenbang yang mengatur pelaksanaan Musrenbang secara wilayah/teritorial (Musrenbangkel/cam/kot), dan secara khusus mengatur mekanisme keterlibatan Komunitas sektoral sejak tahun 2010, sebagai bentuk respon cepat terhadap dikeluarkannya Permendagri No. 54 Tahun 2010. Pemerintah kota Surakarta mencoba untuk menyelenggarakan Musrenbang melalui dua jalur yakni jalur teritorial dan sektoral (Diskusi Kelompok Terbatas/DKT). Jalur sektoral ini mewajibkan semua SKPD/ Dinas untuk melalui tahapan-tahapan DKT, seperti identifikasi Komunitas sektoral yang menjadi tanggung-jawabnya untuk memastikan Komunitas apa saja yang harus dilibatkan, menyediakan ruang penyerapan aspirasi, dan masing-masing Komunitas sektoral menyelenggarakan pertemuan untuk merumuskan masalah dan solusinya.

Melihat praktek-praktek yang telah diterapkan di beberapa daerah di Indonesia, kiranya perlu digarisbawahi bahwa penerapan model penganggaran partisipatif lebih disesuaikan dengan karakteristik di masing-masing wilayah. Dari berbagai konsep yang melatar belakangi penerapan model penganggaran partisipatif dapat disimpulkan bahwa penerapannya tidak dimaksudkan untuk mengganti sistem perencanaan pembangunan yang ada atau mendistorsi sistem politik yang berlaku, namun keberadaannya untuk melengkapi sistem yang sudah

berjalan agar manfaatnya dapat dirasakan secara optimal. Benang merah dari berbagai praktik penganggaran partisipatif di seluruh dunia adalah ditegakkannya penerapan prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas dari seluruh aktor yang terlibat.

Dalam kasus penganggaran partisipatif yang telah dilaksanakan di beberapa wilayah di Indonesia, beberapa elemen penting yang harus dipenuhi agar pelaksanaannya berjalan lancar yaitu:

a. Kemauan politik dari semua aktor

Semua aktor yang terlibat (pemerintah daerah, lembaga legislatif daerah dan masyarakat) harus menyetujui aturan proses dan prosedur penganggaran partisipatif. Proses ini tidak perlu dilembagakan secara formal untuk mencegah organisasi informal ini dikooptasi oleh kelompok kepentingan tertentu. Penyerahan kewenangan daerah untuk melaksanakan urusannya harus digunakan secara optimal untuk memperkuat pemanfaatan sumber daya secara efisien. Tujuan dari penganggaran partisipatif harus jelas dimengerti oleh semua pihak yaitu untuk meningkatkan transparansi, partisipasi dan akuntabilitas.

b. Aturan pemerintah daerah

Dalam beberapa kasus, diperlukan aturan formal untuk mendukung pelaksanaannya. Pemerintah Kota Surakarta, misalnya, menerbitkan Peraturan Walikota yang wajibkan seluruh SKPD untuk melibatkan masyarakat/-komunitas sektoral (PKL, pengamen, pengemudi becak, PRT, PSK, pedagang asongan, seniman jalanan, penata parkir, buruh, dan pemulung) dalam penyusunan prioritas programnya.

c. Penyebaran informasi anggaran

Informasi sederhana tentang anggaran bermanfaat untuk menarik minat masyarakat dalam proses penganggaran partisipatif. Formatnya berisi informasi dasar tentang kondisi hidup mereka sehari-hari, seperti berapa banyak orang (dalam persentase) yang memiliki akses ke kesehatan dasar, pendidikan dan penyediaan air bersih. Penganggaran Partisipatif di Porto Allegre, menggunakan ilustrasi kartun untuk menggambarkan informasi anggaran ini. Informasi anggaran ini tidak harus berisikan tabel dan grafik yang menyulitkan masyarakat awam untuk memahaminya, melainkan dalam bentuk sederhana, menarik dan menyolok untuk menarik minat masyarakat mengikuti forum diskusi. Mengingat kapasitas masyarakat yang beragam dalam memahami penganggaran, diperlukan asistensi dari Organisasi Masyarakat Sipil selaku fasilitator yang mendampingi selama proses pelaksanaannya.

d. Siklus anggaran dan proses pengambilan keputusan

Titik kritis dari Penganggaran Partisipatif adalah masyarakat cenderung memiliki ketidakpercayaan pada proses Musrenbang karena proses ini tidak lebih dari "rutinitas tahunan" dan pemerintah daerah seringkali menggunakan pendekatan teknokrat dalam proses perencanaan pembangunan. Dalam beberapa kasus Musrenbang, sering ditemui hilangnya atau tidak diakomodirnya usulan masyarakat dalam prioritas program SKPD. Harus ada kampanye tentang proses baru pembahasan anggaran yang memastikan keterlibatan masyarakat pada seluruh tahapan penganggaran bagi prioritas pembangunan mereka serta komitmen dari pemerintah daerah untuk mengakomodasi forum ini.

e. Dewan Penganggaran Partisipatif

Tugas utama dari badan ini adalah untuk menentukan prioritas utama dari berbagai prioritas yang dihasilkan dari forum diskusi. Selain memberikan bobot yang lebih besar bagi daerah yang kurang beruntung dibanding daerah lain, penentuan prioritas utama juga dapat dilakukan melalui tinjauan langsung ke lapangan untuk melihat secara lebih dekat tingkat urgensinya. Dalam hal diperlukan adanya badan baru, maka perlu dipastikan bahwa badan perwakilan ini tidak dibentuk secara institusional dan harus mewakili semua kelompok masyarakat serta masa penugasannya dibatasi untuk paling lama dua periode guna menghindari penyalahgunaan kepentingan.

Badan ini memiliki tugas utama, antara lain menentukan prioritas utama dari sejumlah prioritas yang ada dan memastikan bahwa usulan prioritas/program akan diakomodir di masing-masing SKPD.

f. Kegiatan pengawasan

Ini adalah titik kritis lain ketika program direalisasikan secara transparan dan akuntabel. Dewan Penganggaran Partisipatif atau badan lain yang ditunjuk dapat melakukan pengamatan lapangan tentang pelaksanaan program yang telah ditetapkan.

C. Peran Legislatif dalam Penganggaran Partisipatif

Peningkatan keterlibatan legislatif khususnya anggota DPRD diperlukan dalam pelaksanaan Musrenbang dan dalam semua tahap proses perencanaan. Hal ini tentunya terkait dengan fungsi anggota DPRD, terutama dalam bidang pengawasan dan anggaran. Mengingat pentingnya anggota DPRD dalam kegiatan Musrenbang dan proses perencanaan pembangunan daerah pada umumnya, maka perlu adanya sinkronisasi masa reses dengan waktu pelaksanaan Musrenbang dan masa pembahasan anggaran agar para legislator dapat mengikuti

Musrenbang di daerah pilihannya. Dalam hal ini DPRD perlu meningkatkan efektifitas peran dan fungsinya di Musrenbang melalui;

1. Secara proaktif terlibat dalam komisi terkait di DPRD dalam hal pembahasan, review dan evaluasi pengajuan program
2. Memahami kebutuhan dan menyuarakan aspirasi para konstituennya dalam Musrenbang dan memberikan masukan program-program prioritas sesuai dengan kebutuhan prioritas masyarakatnya
3. Memastikan konsistensi dan keseimbangan antara program kerja tahunan daerah dengan pusat maupun provinsi serta antara program sektoral dan pengalokasian sumber daya daerah
4. Memastikan bahwa Musrenbang menerapkan standar yang sesuai untuk konsultasi publik
5. Memantau kebutuhan peraturan terkait prioritas kegiatan dari hasil Musrenbang untuk masuk ke dalam program kerja DPRD (USAID 2007).

Pada tingkat desa, berdasarkan Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan bahwa Desa memiliki pemerintahan sendiri. Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa yang meliputi Kepala Desa, Perangkat Desa dan BPD. BPD merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/ diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang diwakilinya.

Dalam tata pemerintahan desa, BPD merupakan suatu lembaga legislasi dan sebagai parlemen desa yang berperan menggerakan partisipasi rakyat desa dalam kehidupan demokrasi. Hal itu menandakan BPD memegang peranan yang strategis dan perencanaan pembangunan desa, khususnya dalam Musrenbang Desa. Berdasarkan PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa dan Permendagri Nomor 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Desa, Musrenbang desa adalah forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) desa untuk menyepakati RKP Desa tahun anggaran yang direncanakan. Musrenbang desa dilakukan setiap bulan Januari dengan mengacu kepada dokumen RPJM Desa. Setiap desa diamanatkan untuk menyusun dokumen rencana 5 tahunan

yaitu RPJM Desa dan dokumen rencana tahunan yaitu RKP Desa. Dalam Musrenbang Desa akan membangun kesepahaman tentang kepentingan dan kemajuan desa, dengan memotret potensi dan sumber-sumber pembangunan yang tersedia baik dari dalam desa sendiri maupun dari luar desa.

Terkait penjelasan diatas, BPD dan Musrenbang memiliki kaitan yang sangat erat, mengingat bahwa BPD memiliki andil besar dalam rangka penyetujuan rancangan pembangunan, sehingga aspirasi masyarakat melalui BPD sangat diperlukan. Peningkatan keterlibatan aktif anggota BPD perlu dilakukan agar aspirasi masyarakat dapat tertampung terutama terkait anggaran pembangunan. Adapun proses pelaksanaan penampungan aspirasi melalui beberapa tahapan, yaitu penjaringan aspirasi, pengelolaan hasil pengumpulan aspirasi masyarakat dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Penjaringan aspirasi masyarakat desa oleh BPD dapat dilakukan dengan; (1) pendekatan formal terstruktur, yaitu melalui pertemuan-pertemuan resmi yang dikoordinasikan oleh sekretariat BPD atau Pemerintah Desa. Masyarakat diundang secara langsung untuk menyampaikan aspirasinya yang berkaitan dengan bidang kewenangan BPD; dan (2) Pendekatan tidak terstruktur, yaitu melalui pertemuan-pertemuan tidak terstruktur yang dapat dilakukan di mana saja (di rumah, tempat ibadah, di kantor-kantor, dsb) dan kapan saja. Masyarakat yang ingin menyampaikan aspirasinya tidak perlu dibatasi oleh ruang-ruang formal, sehingga setiap saat bisa bertemu atau berkomunikasi dengan anggota BPD. Adapun waktu dilakukannya kegiatan penjaringan ini yaitu sebelum dilakukan penyusunan dan pembahasan peraturan desa. Sebelum membahas kegiatan yang mengharuskan adanya partisipasi desa dan dilakukan secara rutin pada saat anggota bertemu dengan konstituennya.

D. Penganggaran Partisipatif dalam Implementasi Dana Desa

Pada prinsipnya, proses penganggaran partisipatif tidak dimaksudkan untuk menggantikan mekanisme formal pembahasan anggaran yang berlaku. Di negara lain, Penganggaran Partisipatif dimulai dengan sebagian kecil porsi anggaran daerah (minimal 1% dari APBD). Anggota DPRD dapat memainkan peran penting dalam mendapatkan masukan langsung dari masyarakat dan memberikan informasi siklus anggaran atau isu penting lainnya yang sedang diperdebatkan oleh legislatif. Diperlukan upaya-upaya untuk membangun dialog yang sehat dengan anggota parlemen dan mengundang mereka untuk berpartisipasi dalam proses tersebut. Dalam hal ini perlu diperjelas bahwa penganggaran partisipatif tidak

dimaksudkan untuk mengurangi fungsi legislatif, melainkan untuk meningkatkan proses demokrasi melalui keterlibatan masyarakat. Dalam beberapa kasus, ada peningkatan kepercayaan masyarakat kepada anggota legislatif yang terlibat langsung dalam proses ini dan meningkatkan elektabilitas mereka pada periode berikutnya.

Konsep penganggaran partisipatif berupaya untuk memberikan porsi kesempatan dan prioritas yang lebih besar bagi wilayah-wilayah yang kurang beruntung. Forum ini merupakan forum informal yang menerapkan prinsip demokrasi melalui partisipasi dalam mencari solusi atas masalah yang muncul dari lingkungan masyarakat itu sendiri, yang mendukung prinsip transparansi dalam penentuan prioritas pemecahan masalah dan akuntabilitas dalam pelaksanaan prioritas tersebut. Keberadaannya tidak dimaksudkan untuk mengambil peran dan fungsi dari lembaga formal yang ada, namun untuk membangun komunikasi dan sebagai jembatan bagi efektivitas kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah daerah. Keberhasilan pelaksanaannya akan sangat tergantung pada komitmen dari seluruh aktor yang terlibat didalamnya dalam merumuskan aturan main yang disepakati bersama.

E. Pemberdayaan Desa melalui Penganggaran Partisipatif

Dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, khususnya untuk mendukung sumber pendapatan desa guna mendanai urusan yang menjadi kewenangan desa mulai tahun 2015 pemerintah mengalokasi dana desa dalam APBN Tahun 2015. Dana desa adalah dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

Berdasarkan tabel 2. sesuai dengan Roadmap Dana Desa Tahun 2015-2019, per desa akan mendapatkan peningkatan alokasi dari APBN sebesar Rp122,4 juta di 2015, menjadi sebesar Rp1.509,5 juta di 2019 atau mengalami peningkatan signifikan lebih dari 1.000 persen. Sementara bila ditambahkan dengan alokasi dana desa yang bersumber dari pemerintah Kabupaten/Kota, jumlahnya lebih fantastis yaitu sebesar Rp2.368,6 juta per desa.

Tabel 2. Roadmap Dana Desa 2015-2019

| URAIAN | 2015 | | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|----------------------------------|--------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | APBN | APBN-P | APBN | APBN | APBN | APBN |
| Transfer ke Daerah | 637.975,1 | 643.834,6 | 723.191,2 | 811.843,7 | 1.037.911,6 | 1.118.401,7 |
| % Dana Desa | 1,42% | 3,23% | 6,60% | 10,00% | 10,00% | 10,00% |
| Dana Desa (miliar) | 9.066,2 | 20.766,2 | 46.982,1 | 81.184,3 | 103.791,1 | 111.840,2 |
| Rata-rata per desa (juta) | 122,4 | 280,3 | 628,5 | 1.095,7 | 1.400,8 | 1.509,5 |
| Alokasi Dana Desa- ADD (miliar) | 33.430,8 | 32.666,4 | 36.723,9 | 42.285,9 | 55.939,8 | 60.278,0 |
| Bagi Hasil PDRD (miliar) | 2.091,1 | 2.091,0 | 2.650,4 | 2.733,8 | 3.055,3 | 3.376,7 |
| Total (DD+ADD+BH PDRD) | 44.589,0 | 55.523,6 | 86.356,4 | 126.204,2 | 162.786,3 | 175.494,9 |
| Rata-rata per desa (juta) | 601,8 | 749,4 | 1.115,2 | 1.703,3 | 2.197,1 | 2.368,6 |

Sumber : Kemenkeu

Penggunaan dana desa juga telah ditentukan oleh pemerintah yang tertuang dalam Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 900/5356/SJ; Nomor 959/KMK.07/2015; Nomor 49 Tahun 2015 tentang Percepatan Penyaluran, pengelolaan dan Penggunaan Dana Desa Tahun 2015. Dalam SKB tersebut telah ditetapkan prioritas penggunaan dana desa, meliputi pembangunan sarana dan prasarana desa, pemenuhan kebutuhan dasar, dan pengembangan ekonomi lokal melalui pembangunan Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa). Sama halnya dengan dana transfer ke daerah, penggunaan dana desa harus merujuk pada prioritas yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dengan kata lain, masyarakat belum diberi kewenangan untuk menentukan sendiri prioritas penggunaannya yang disesuaikan dengan potensi dan karakteristik desa yang tentunya tidak dapat disamakan dengan desa lainnya.

Bahkan dalam kegiatan pengumpulan data ke daerah yang dilakukan oleh Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN (sekarang Pusat Kajian Anggaran), muncul beberapa interpretasi yang berbeda tentang penggunaan dana desa, sebagai contoh, apakah dana desa dapat digunakan untuk membangun balai desa, rumah ibadah, atau tempat pelelangan ikan yang memang sesuai dengan kebutuhan daerah setempat. Lebih jauh lagi, bila melihat profil kemiskinan di Indonesia, sebagian besar penduduk miskin berada di kawasan perdesaan. Data kemiskinan pada bulan Maret 2016 menunjukkan bahwa dari 28,01 juta penduduk miskin, sebanyak 63 persen atau (17,67 juta orang) berada di perdesaan.

Dengan beberapa kondisi tersebut di atas, perlu dilakukan evaluasi atas penggunaan dana desa yang lebih disesuaikan dengan kondisi atau karakteristik desa yang bersangkutan.

Pemerintah perlu memberikan peluang bagi masyarakat untuk menentukan sendiri prioritas penggunaan dana tersebut, dengan tetap mengedepankan prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Di sisi lain, keinginan pemerintah untuk mengedepankan prioritas nasional dalam penggunaan dana desa juga dapat dilakukan dengan membagi porsi prioritas penggunaan antara yang sifatnya *earmarking* (sesuai dengan juknis yang diterbitkan pemerintah) dan *non-earmarking* (dilakukan melalui mekanisme penganggaran partisipatif).

F. Konsep Partisipatif Budgeting untuk Pemberdayaan Desa

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengamanatkan bahwa pengaturan desa diperlukan dalam rangka mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan aset desa guna kesejahteraan bersama. Penyelesaian berbagai upaya terkait dengan peningkatan kesejahteraan rakyat seperti pengangguran, kemiskinan, dan kesehatan akan lebih fokus untuk di mulai di tingkat paling bawah yaitu desa.

Pemilihan desa sebagai obyek untuk pelaksanaan dana desa didasarkan pada pertimbangan :

1. Cakupan wilayah desa yang relatif lebih kecil dan memudahkan dalam menetapkan prioritas permasalahan.
2. Adanya kemauan politik dari pemerintah untuk menjadi desa sebagai pusat pertumbuhan (membangun Indonesia dari pinggiran).
3. Sedikitnya aktor/pemangku kepentingan yang terlibat akan meminimalisir berbagai konflik kepentingan dalam pelaksanaannya.
4. Perlunya peningkatan kapasitas masyarakat desa dalam mendorong transparansi anggaran sejalan dengan semakin meningkatnya dana desa dari APBN.

Bercermin dari pelaksanaan penganggaran partisipatif yang telah dilakukan di beberapa daerah di Indonesia, diperlukan elemen penting di tingkat desa untuk menjamin pelaksanaan proses penganggaran partisipatif berjalan lancar, yaitu adanya kemauan politik dari para pemangku kepentingan yang terlibat dalam perumusan kebijakan desa di bidang anggaran, antara lain:

1. Kepala Desa, selaku fasilitator yang memberikan landasan hukum bagi pentingnya partisipasi masyarakat.
2. BPD yang berperan selaku "legislator" dalam mengkritisi kebijakan desa.

3. Pemerintah Kabupaten/Kota yang berperan memberikan asistensi dan bimbingan teknis dalam perumusan dan perencanaan anggaran.
4. Para pendamping desa yang memiliki tugas dalam memfasilitasi perencanaan pembangunan dan keuangan desa.
5. Masyarakat sebagai pihak yang selama ini menerima dampak kebijakan desa
6. Organisasi masyarakat sipil/universitas dalam memberikan bimbingan untuk meningkatkan kepemahaman masyarakat atas perencanaan dan pengelolaan anggaran.

Peningkatan pemahaman masyarakat terhadap kebijakan desa memiliki peranan penting untuk menjamin kelancaran pelaksanaan penganggaran partisipatif ini. Informasi anggaran harus dibentuk dalam format/struktur yang sederhana yang mudah dipahami oleh masyarakat awam, misalnya berapa persen dari penduduk desa yang memiliki akses terhadap fasilitas kesehatan dan air bersih, berapa persen usia anak sekolah yang memiliki akses pendidikan, dan berapa persen penduduk miskin desa yang menikmati fasilitas pelayanan dasar.

Pemerintah desa dapat menjalin kerjasama dengan organisasi masyarakat sipil/universitas untuk memastikan kebijakan desa dapat dipahami oleh masyarakat dan dirasakan manfaatnya oleh lapisan masyarakat yang benar-benar membutuhkan. Prinsip dari penganggaran partisipatif adalah bahwa wilayah miskin dan yang paling membutuhkan akan mendapatkan alokasi yang lebih besar dibanding wilayah yang lebih baik.

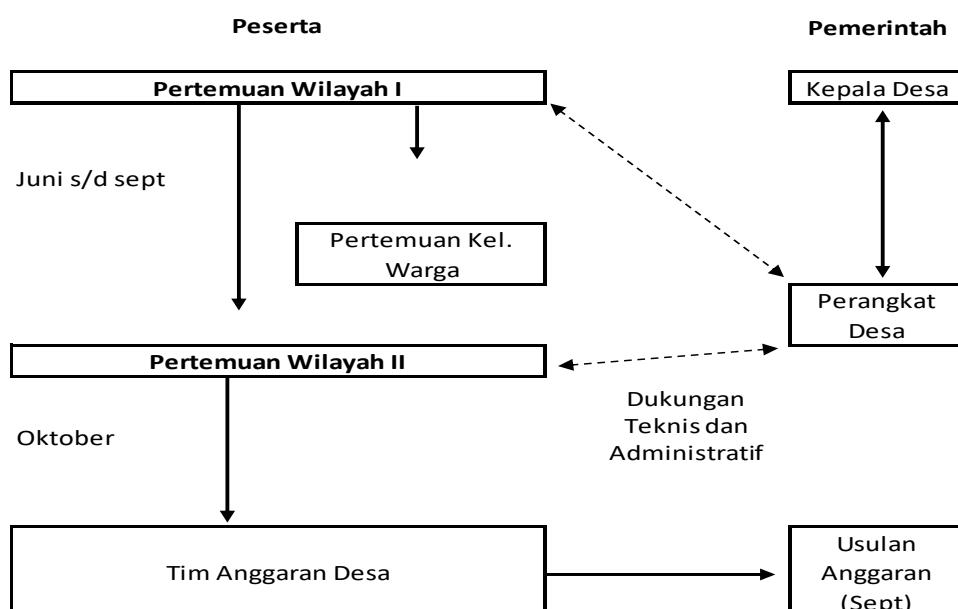
Dalam hal penentuan prioritas utama dari beberapa prioritas usulan, pemerintah bersama perwakilan masyarakat yang ditunjuk dapat melakukan kunjungan ke proyek-proyek prioritas yang diusulkan untuk menilai tingkat kebutuhan dan urgensinya. Atas dasar ini, proyek dapat ditetapkan sebagai usulan prioritas utama yang akan dilaksanakan dalam tahun anggaran yang bersangkutan.

Pada akhirnya, pengawasan atas jalannya proyek yang diusulkan menjadi titik kritis dalam mengukur keberhasilan pelaksanaan penganggaran partisipatif. Perlu dibentuk benang merah yang menjalin partisipasi masyarakat dengan realisasi pelaksanaan proyek prioritas untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap proses ini.

G. Mekanisme Penentuan Prioritas

Pembahasan penganggaran partisipatif yang disajikan dalam gambar 1 dilakukan dalam pertemuan tingkat wilayah pada saat pemerintah desa mempersiapan Rancangan Peraturan Desa APBDesa. Pertemuan wilayah ini dihadiri oleh Sekretaris Desa dan perangkatnya, dan masyarakat. Dalam putaran pertama pertemuan tingkat wilayah, pemerintah desa memberikan informasi terkait dengan RPJM Desa, peta potensi desa, data statistik terkait pelayanan dasar, profil penduduk desa, khususnya jumlah penduduk miskin (lihat tabel 3). Di samping itu, pemerintah desa juga menyajikan informasi anggaran dan kebijakan atau usulan proyek-proyek yang diharapkan dapat disetujui oleh masyarakat. Masyarakat berupaya memobilisasi satu sama lain untuk menghadiri pertemuan, menganalisis informasi anggaran dan usulan-usulan proyek yang disiapkan oleh pemerintah.

Gambar 1. Mekanisme Penganggaran Partisipatif



Sumber: Wampler (2000), diolah

Informasi anggaran dan usulan proyek pemerintah kemudian dimatangkan atau dibahas secara lebih rinci dalam forum pertemuan kelompok warga untuk mendiskusikan prioritas desa yang diajukan pemerintah dan usulan prioritas oleh warga. Pemerintah dalam hal ini Sekretaris Desa yang dibantu oleh Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa memberikan asistensi teknis dan administratif terkait usulan prioritas warga.

Tabel 3. Peran Pemerintah dan Peserta dalam Putaran Pertama PP (Juni-September)

| Pemerintah | Peserta |
|---|---|
| Musyawarah Desa I | |
| Menyajikan daftar kewenangan lokal berskala Desa, peta potensi desa, dan data statistik dasar | Memobilisasi masyarakat |
| Menyebarluaskan informasi anggaran | menganalisa informasi anggaran |
| Menyajikan usulan proyek-proyek yang dapat disetujui oleh peserta | Melakukan pertemuan pendahuluan atas alokasi proyek yang tersedia |
| Pertemuan kelompok warga | |
| Memberikan informasi teknis | Mendiskusikan prioritas-prioritas Desa |
| Menentukan tempat dan waktu pertemuan | Mendiskusikan dan melakukan seleksi awal atas usulan prioritas |

Sumber: Wampler (2000), diolah

Selanjutnya dalam tabel 4 menjelaskan bahwa dalam putaran kedua pertemuan wilayah, pemerintah desa telah menyiapkan draft awal biaya untuk prioritas yang diusulkan warga dan dalam forum ini dilakukan diskusi terkait dengan usulan kebijakan dan prioritas yang akan dimuat dalam RAPBDesa. Dalam hal ditemukan beberapa usulan prioritas, pemerintah dan perwakilan masyarakat membentuk “tim penilai prioritas” untuk mengunjungi lokasi usulan proyek dan melakukan penilaian tingkat kebutuhan dan urgensinya. Penentuan prioritas utama yang akan diajukan dalam RAPBDesa juga dapat dilakukan melalui pemungutan suara. Apabila usulan prioritas telah disepakati, pertemuan akan menentukan 2 orang wakil yang akan menghadiri forum Musyawarah Desa untuk membahas usulan prioritas dimaksud. Usulan prioritas yang telah disepakati dituangkan dalam bentuk draft rencana teknis yang disusun oleh pemerintah desa. Hasil dari pertemuan wilayah ini berupa usulan proyek dan anggaran prioritas masyarakat untuk diakomodir dalam RAPBDesa. Forum ini juga membentuk sebuah komite pengawasan untuk memantau pelaksanaan prioritas yang ditetapkan.

RAPBDesa yang telah memuat usulan prioritas dari warga ini akan dibahas oleh Kepala Desa dan aparatnya, BPD, serta perwakilan masyarakat dalam forum Musyawarah Desa. Musyawarah Desa merupakan forum permasyarakat yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat Desa untuk memuswayahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.⁵

⁵ Pasal 54 ayat (1) UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa

Tabel 4. Peran Pemerintah dan Peserta dalam Putaran Kedua PP (Oktober)

| Pemerintah | Peserta |
|--|--|
| Musyawarah Desa II | |
| Membuat draft awal biaya untuk prioritas yang diusulkan | Melakukan debat thd usulan kebijakan atau prioritas |
| Mendistribusikan informasi dan membentuk "tim penilai prioritas" | Mengunjungi tempat proyek-proyek yang diusulkan |
| Memonitor jalannya pemungutan suara | Melakukan pemungutan suara atas kebijakan atau proyek yang akan dijalankan |
| Mengawasi Tim Anggaran Desa | Memilih 2 perwakilan ke pertemuan Musyawarah Desa |
| Membuat draft rencana teknis | Memilih komite pengawasan, menyetujui rencana teknis |

Sumber: Wampler (2000), diolah

Pemerintah desa dapat berinisiatif untuk lebih memberdayakan forum ini untuk tidak saja mendiskusikan perencanaan desa, kerjasama desa, rencana investasi desa, pembentukan BUM Desa, tapi juga menetapkan prioritas anggaran, dengan melibatkan lebih banyak perwakilan komunitas desa yang selama ini belum tersentuh oleh kebijakan desa. Dalam konteks ini, peranan BPD dapat lebih diberdayakan karena secara formal tugas BPD adalah untuk mengkritisi kebijakan-kebijakan pemerintah desa. Tidak kalah pentingnya adalah peran para pendamping desa yang telah ditunjuk pemerintah pusat untuk membantu desa dalam menyusun RPJM Desa, RKP Desa dan APBDesa.

V. PENUTUP

A. Simpulan

Perencanaan partisipatif yang selama ini dijalankan pemerintah melalui mekanisme Musrenbang dari tingkat desa hingga tingkat nasional perlu dilakukan secara paralel dengan penganggaran partisipatif. Pelaksanaan Musrenbang, yang secara formal telah diatur melalui peraturan perundang-undangan, merupakan salah satu forum partisipatif masyarakat dalam mendiskusikan dan menetapkan prioritas perencanaan pembangunan. Tidak dapat dipungkiri, dalam pelaksanaannya, forum ini lebih bersifat "seremonial" dan cenderung berlangsung satu arah. Pemerintah cenderung lebih memanfaatkan forum tersebut untuk mensosialisasikan program dan kegiatan mereka dan perwakilan masyarakat yang hadir lebih banyak mendengar. Terlebih lagi, sering dijumpai usulan program yang hilang pada tahapan pertemuan Musrenbang di tingkat lebih tinggi. Kapasitas fiskal pemerintah memang menjadi pertimbangan utama dalam mengelola berbagai prioritas program, namun akan lebih baik bila

kapasitas fiskal yang terbatas itu dimanfaatkan untuk program-program yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

B. Rekomendasi

Melalui berbagai realitas ini, konsep penganggaran partisipatif diharapkan mampu menjadi wadah bagi masyarakat untuk berpartisipasi langsung dalam memajukan kesejahteraan desa yang merupakan salah satu tujuan dari implementasi Dana Desa sebagai mandat dari Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Di sisi lain, forum ini juga dapat menjadi sarana edukasi bagi pejabat publik dalam memahami persoalan mendasar dan mencari solusi yang berbasis pada pendekatan kepentingan masyarakat.

Pada akhirnya proses penganggaran partisipatif akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pejabat publik dan pemahaman masyarakat dalam menerima kebijakan desa yang telah ditetapkan. Secara berkesinambungan efektifitas pelaksanaan proses ini juga akan memperjelas konsep membangun negara dari pinggiran.

DAFTAR PUSTAKA

- Antlöv, Hans & Anna Wetterberg, (2011) "Citizen Engagement, Deliberative Spaces and the Consolidation of a Post-Authoritarian Democracy: The Case of Indonesia", Working Paper No. 8, ICLD
- Blair, Harry. (2012). Participatory Budget and Local Governance.
http://www.icld.se/eng/pdf/ICLD-Workingpaper_10-tryck-low.pdf Tanggal akses 12 November 2016
- Bart, Jutha and Laura Grunewald, (2011). *Participatory Budgeting: An effective instrument for strengthening good local (financial) governance.* GIZ
- Elo, Satu and Helvi Kygnas. (2007). "The Qualitative content analysis process". JAN Research Metodhology. <https://student.cc.uoc.gr/uploadFiles/192-%CE%A3%CE%A0%CE%95%CE%9D407/CONTENT%20ANALYSIS.pdf>. Tanggal akses 10 Agustus 2016
- Fennel, Emily et al. (2009), *Participatory Budgeting and the Art*
<http://www.participatorybudgeting.org.uk/documents/Participatory%20budgeting%20and%20the%20arts%20-%20Involve%20research%20report%20for%20Arts%20CouncilEngland.pdf>, tanggal akses 2 November 2012
- Johani, Rianingsih (2008). *Panduan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa.*
http://kawasan.bappenas.go.id/images/data/Produk/PanduanMusrenbang/Musrenbang_Desa.pdf tanggal akses 20 Oktober 2016
- PB Network. Participatory Budgeting : An Introduction. <https://pbnetwork.org.uk/wp-content/uploads/2015/09/PB-Network-Booklet-Sept-2015.pdf> tanggal akses 15 November 2016
- Sopanah, Ana. *Ceremonial Budgeting Dalam Perencanaan Penganggaran Daerah: Sebuah Keindahan Yang Menipu.* Widayagama Malang.
<http://asp.trunojoyo.ac.id/wp-content/uploads/2014/03/056-ASPGG-02.pdf> tanggal akses 14 November 2016
- Sugiyono (2014). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D.* Penerbit Alfabera Bandung
UN Habitat, (2004), 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting,
<http://www.unhabitat.org/documents/faqqPP.pdf>, 10 October 2012
- USAID and LGSP, (2007). *Musrenbang as a Key Driver In Effective Participatory Budgeting.*
http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadq129.pdf tanggal akses 10 Oktober 2016
- Wampler, Brian. 2000. A Guide to Participatory Budgeting
https://www.commdev.org/userfiles/files/1613_file_GPB.pdf tanggal akses 12 November 2016

World Bank(2007). *Public Sector Governance and Accountability Series: Participatory Budgeting, The International Bank for Reconstruction and Development*, World Bank
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 08 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara, Pengendalian dan Evaluasi pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Daerah

Permendagri Nomor 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa

Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 900/5356/SJ; Nomor 959/KMK.07/2015; Nomor 49 Tahun 2015 tentang Percepatan Penyaluran, pengelolaan dan Penggunaan Dana Desa Tahun 2015

RINGKASAN

PENGARUH BELANJA KESEHATAN TERHADAP ANGKA HARAPAN HIDUP DI KABUPATEN/KOTA PEMEKARAN PERIODE TAHUN 1999 - 2008 : ANALISIS DATA PANEL

Ditinjau dari berbagai produk perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pelaksanaan pemekaran, salah satu tujuan utama pemekaran adalah meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Terwujudnya kesejahteraan masyarakat tersebut, salah satunya dapat dilihat dari semakin membaiknya kondisi atau derajat kesehatan masyarakat. Salah satu indikator yang dapat dijadikan ukuran derajat kesehatan masyarakat adalah angka harapan hidup, selain angka kematian (*mortality*), angka kesakitan (*morbidity*), dan status gizi. Dengan demikian, dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa salah satu tujuan utama pemekaran adalah meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat peningkatan atau perbaikan angka harapan hidup. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaruh belanja kesehatan sebagai salah satu proksi bentuk pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah daerah terhadap angka harapan hidup.

Penelitian ini menggunakan metode analisis statistik inferensial dengan metode estimasi *Random Effect Model*. Sedangkan sumber data penelitian ini yakni data sekunder berupa data panel dari 182 Kabupaten/Kota Pemekaran Periode Tahun 1999-2008 di Indonesia dan kurun waktu data dari tahun 2009 sampai 2013.

Hasil estimasi menunjukkan bahwa belanja kesehatan berpengaruh positif terhadap angka harapan hidup. Akan tetapi, pengaruh tersebut tidak signifikan secara statistik. Salah satu dugaan yang dapat menjelaskan tidak signifikannya pengaruh belanja kesehatan tersebut adalah kurangnya efektifitas belanja kesehatan di 182 kabupaten/kota yang diuji dan masih relatif kecilnya belanja kesehatan pada kabupaten/kota yang diuji. Rata-rata belanja kesehatan per kapita per bulan pada 182 kabupaten/kota yang diuji hanya sebesar Rp37.303.

PENGARUH BELANJA KESEHATAN TERHADAP ANGKA HARAPAN HIDUP DI KABUPATEN/KOTA PEMEKARAN PERIODE TAHUN 1999 – 2008 : ANALISIS DATA PANEL⁶

Robby A. Sirait⁷ & Ratna Christianingrum⁸

The Influence of Public Health Spending To Life Expectancy at Birth at 182 Districts/Cities Segregation of The Period 1999 to 2008: A Panel Data Analysis

Naskah diterima 3 November 2016, direvisi 15 November 2016, disetujui 6 Desember 2016

Abstract

This research empirically analyzed the relationship between public health spending and Life expectancy at birth. The data was collected from 182 districts/cities segregation of the period 1999 to 2008 between 2009 and 2013. Life expectancy at birth as indicator of public health degree , were used as dependent variables. To analyze cross-districts/cities panel data, we used random effect model. The findings showed a positive relationship between public health spending and life expectancy at birth. But, the relationship between public health spending and life expectancy at birth not statistically significant.

Keywords: Life Expectancy at Birth, Random Effect Model

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pilihan pergantian rezim dari sentralisasi menjadi desentralisasi yang dimulai tahun 1999 menimbulkan berbagai konsekuensi, baik positif maupun negatif. Salah satunya adalah maraknya pembentukan daerah baru atau lazim dikenal dengan istilah pemekaran daerah. Hingga tahun 2014, ada sebanyak 215 daerah baru yang dibentuk atau dimekarkan. Pembentukan paling terbaru adalah pembentukan Kabupaten Buton Selatan yang dimekarkan dari Kabupaten Buton sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2014 tentang Pembentukan Kabupaten Buton Selatan di Provinsi Sulawesi Tenggara.

Maraknya pemekaran tersebut didorong oleh berbagai motif. Fitran et.al (2007) dalam Buku Pemekaran Daerah dan Kesejahteraan Rakyat (Bappenas, 2009) menyatakan bahwa pengelompokan etnis (*etnic clustering*) telah memicu kecenderungan daerah untuk memekarkan diri. Tri Ratnawati dalam Endarto (2014), usaha pemekaran daerah untuk kepentingan partai politik merupakan salah satu motif pemekaran. Seldadyo (2009) juga

⁶ Terima Kasih Kepada Bapak Prof. Dr. Carunia Mulya Firdausy yang telah mereview naskah jurnal ini.

⁷ Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan, Gedung Sekretariat Jenderal DPR RI Lt.5, Jln. Jend Gatot Subroto Senayan, Jakarta 10270, roddy.sirait@dpr.go.id

⁸ Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan, Gedung Sekretariat Jenderal DPR RI Lt.5, Jln. Jend Gatot Subroto Senayan, Jakarta 10270, ratna.christianingrum@dpr.go.id

menyatakan bahwa salah satu motif pemekaran adalah motif politik, yang diindikasikan dari ekspresi pembentukan yurisdiksi baru juga mendapatkan respons memadai dari fraksi-fraksi politik di dalam parlemen untuk selanjutnya diteruskan ke dalam proses legislasi.

Selain motif sosial dan politik diatas, motif lainnya adalah motif ekonomi. Bank Dunia dalam Endarto (2014) menyatakan bahwa tergiur adanya kemanfaatan fiskal yang dijamin undang-undang dengan disediakannya Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam merupakan salah satu motif pemekaran. Hal senada juga diutarakan oleh Seldadyo (2009), yang menyatakan bahwa potensi perolehan insentif melalui DAU, ekspektasi pembagian hasil ekstraksi sumber daya alam serta kehendak mengejar ketertinggalan merupakan motif ekonomi dari pemekaran.

Dalam rangkaian proses pembentukan daerah baru yang terjadi selama ini, bisa saja hanya satu motif yang lebih dominan atau mengemuka dibandingkan yang lain. Bahkan, kombinasi motif sosial, politik dan ekonomi juga bisa sekaligus menjadi motif pemekaran (Seldadyo, 2009). Namun demikian, yang terpenting saat ini adalah pemekaran yang telah terjadi saat ini harus mampu mencapai tujuannya atau seminimal-minimalnya berada di jalur yang tepat dalam mencapai tujuan, yakni meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

B. Rumusan Masalah

Ditinjau dari berbagai produk perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pelaksanaan pemekaran⁹, salah satu tujuan utama pemekaran adalah meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009, definisi pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat. Bentuk kegiatan pelayanan publik tersebut, salah satunya dapat diukur atau digambarkan melalui besaran anggaran belanja yang dialokasikan oleh pemerintah, dalam penelitian ini pemerintah kabupaten/kota. Sedangkan kesejahteraan masyarakat adalah sebuah kondisi terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat, yakni pendidikan, kesehatan, dan pendapatan untuk hidup layak. Dari penjelasan diatas, dapat diartikan bahwa tujuan pemekaran adalah meningkatkan segala kegiatan pemerintah (baik

⁹ Baik dalam Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 (sebagai turunan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah), Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

dalam wujud anggaran maupun kebijakan) dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakat guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Salah satu kebutuhan dasar masyarakat tersebut adalah kesehatan. Oleh karena itu, peningkatan kegiatan pelayanan publik (baik anggaran maupun bentuk kebijakan) di bidang kesehatan sebagai salah satu tujuan pemekaran harus mampu menciptakan peningkatan derajat kesehatan masyarakat, yang salah satunya dapat diukur dari angka harapan hidup (AHH). Berangkat dari pemikiran tersebut, penelitian ini mencoba mengidentifikasi apakah pelayanan publik bidang kesehatan di kabupaten/kota pemekaran yang diproyeksikan dengan belanja kesehatan per kapita memberikan pengaruh terhadap angka harapan hidup. Secara khusus, permasalahan penelitian ini dirumuskan sebagai berikut: "Bagaimana pengaruh belanja kesehatan di kabupaten/kota pemekaran periode 1999 - 2008 terhadap angka harapan hidup?"

C. Tujuan Analisis

Tujuan utama analisis ini adalah menganalisis pengaruh belanja kesehatan kabupaten/kota pemekaran periode 1999 - 2008 terhadap angka harapan hidup.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Angka Harapan Hidup Sebagai Indikator Derajat Kesehatan Masyarakat

Salah satu tujuan pemekaran adalah meningkatkan segala kegiatan pemerintah (baik dalam wujud anggaran maupun kegiatan) dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakat guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Terwujudnya kesejahteraan tersebut, salah satunya dapat diwujudkan melalui peningkatan derajat kesehatan masyarakat.

Dalam mengukur perkembangan derajat kesehatan di suatu negara atau wilayah dapat digunakan berbagai indikator. Salah satu indikator derajat kesehatan adalah angka harapan hidup, selain angka mortalitas (kematian), status gizi, dan angka morbiditas (tingkat kesakitan).

Angka harapan hidup adalah suatu perkiraan rata-rata lamanya hidup sejak lahir yang akan dicapai oleh penduduk dalam suatu wilayah dalam kurun waktu tertentu. Badan Pusat Statistik dalam Statistik Indonesia (2016) mendefinisikan angka harapan hidup saat lahir yaitu jumlah tahun yang diharapkan dapat ditempuh oleh bayi yang baru lahir untuk hidup dengan asumsi

bahwa pola angka kematian menurut umur pada saat kelahiran sama sepanjang usia bayi. Semakin tinggi angka harapan hidup penduduk di suatu negara, maka semakin tinggi pula derajat kesehatan masyarakatnya (Jaba et.al, 2014).

B. Studi Empiris Tentang Pengaruh Belanja Kesehatan Terhadap Angka Harapan Hidup.

Penyediaan pelayanan publik yang lebih baik, merupakan salah satu tujuan pemekaran sebagaimana diatur dalam aturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Salah satu jenis penyediaan pelayanan publik yang dimaksud adalah penyediaan pelayanan publik di bidang kesehatan. Penyediaan pelayanan publik bidang kesehatan tersebut, salah satunya dapat diukur dari alokasi pengeluaran publik sektor kesehatan atau alokasi anggaran yang disiapkan pemerintah untuk bidang kesehatan.

Alokasi pengeluaran publik sektor kesehatan memiliki satu tujuan yakni untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, yang salah satunya dapat diukur dengan peningkatan angka harapan hidup. Artinya pengeluaran publik sektor kesehatan atau anggaran kesehatan sudah seharusnya berkorelasi pada peningkatan angka harapan hidup masyarakat.

Beberapa penelitian dan literatur menunjukkan bahwa pengeluaran publik kesehatan memiliki hubungan positif terhadap peningkatan angka harapan hidup. Dengan menggunakan tiga indikator status kesehatan yakni angka kematian bayi, angka kematian dibawah 5 tahun, dan angka harapan hidup, Mohanoe (2004) menemukan bahwa pengeluaran publik kesehatan memiliki hubungan yang signifikan terhadap ketiga indikator tersebut di Lesotho. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa pengeluaran publik kesehatan memiliki hubungan positif dan signifikan terhadap angka harapan hidup.

Penelitian Kim and Lane (2013), dengan menggunakan data 17 negara OECD periode tahun 1973 – 2000, juga menunjukkan bahwa adanya hubungan positif dan signifikan antara pengeluaran publik sektor kesehatan dengan angka harapan hidup. Hubungan yang sama juga diperoleh dari penelitian Jaba et. Al (2014). Dengan menggunakan data dari 175 negara periode tahun 1995-2010, diungkapkan bahwa pengeluaran kesehatan per kapita di negara-negara yang dikelompokkan berdasarkan perbedaan letak geografis dan tingkat pembangunannya, memiliki hubungan positif signifikan terhadap angka harapan hidup.

C. Studi Empiris Tentang Pengaruh Tingkat Pendidikan Masyarakat, Tingkat Pendapatan Masyarakat dan Ketersediaan Tenaga Kesehatan Terhadap Angka Harapan Hidup

Tingkat angka harapan hidup suatu masyarakat dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik faktor sosial maupun ekonomi. Tingkat pendidikan seseorang atau masyarakat memiliki pengaruh terhadap angka harapan hidup suatu negara atau wilayah. UNDP (2010) dalam *Human Development Report 2010* menyatakan bahwa orang yang berpendidikan akan lebih mengetahui atau menyadari bagaimana untuk menghindari resiko kesehatan (kesakitan) dan bagaimana agar hidupnya lebih lama. Artinya, tingkat pendidikan seseorang atau masyarakat mempengaruhi angka harapan hidupnya. Novak et.al (2014), dengan menggunakan data 187 negara dari *human development report* menemukan bahwa angka harapan lama sekolah (*expected years of schooling*) berpengaruh positif dan signifikan terhadap angka harapan hidup. Pengaruh yang sama juga menjadi temuan penelitian Hassan et.al (2016). Dengan menggunakan data panel dari 108 negara berkembang kurun waktu 2006-2010, penelitian Hassan et.al menemukan bahwa pendidikan (diproksi dengan indeks lama sekolah) memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap angka harapan hidup.

Selain tingkat pendidikan, faktor yang mempengaruhi angka harapan hidup adalah tingkat pendapatan atau kondisi ekonomi masyarakat. Tingkat pendapatan masyarakat yang semakin tinggi akan mendorong kemampuan masyarakat untuk memiliki kualitas hidup yang lebih baik. Hassan et.al (2016) dan Novak et.al (2014) juga menyatakan hal yang senada bahwa penduduk dengan pendapatan yang lebih tinggi akan memiliki kualitas hidup yang lebih baik. Kualitas hidup yang lebih baik tersebut pada akhirnya akan mempengaruhi angka harapan hidup masyarakat. Penelitian Hassan et.al (2016) menemukan bahwa produk domestik bruto per kapita sebagai proksi pendapatan masyarakat di 108 negara berkembang, memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap angka harapan hidup. Pengaruh tingkat pendapatan yang signifikan terhadap angka harapan hidup juga merupakan temuan penelitian Kim dan Lane (2013), Makuta dan O'Hare (2012), dan Novignon et.al (2012).

Ketersedian tenaga medis atau tenaga kesehatan juga merupakan salah satu faktor yang dapat mempengaruhi angka harapan hidup suatu negara atau wilayah. Bappenas (2014) menyatakan bahwa selain faktor sisi permintaan, kelangsungan hidup anak dipengaruhi oleh faktor sisi penawaran, yaitu jumlah dokter umum, jumlah persalinan yang dibantu oleh tenaga

kesehatan, jumlah posyandu, budaya, *landlock* dan *political fractionalization*. Penelitian Soemantri dan Afifiah (2007) menemukan bahwa ketersediaan tenaga kesehatan dokter dan bidan di Nanggroe Aceh Darussalam mempengaruhi kelangsungan hidup anak yang dilihat dari signifikannya pengaruh ketersediaan dokter dan bidan terhadap penuruan angka kematian anak. Penelitian Rubio (2010) juga menemukan hal yang sama, yakni jumlah dokter per 1.000 penduduk memiliki pengaruh yang signifikan terhadap penurunan angka kematian bayi.

III. METODOLOGI ANALISIS

A. Spesifikasi Model

Dalam menganalisis pengaruh pengaruh belanja kesehatan di kabupaten/kota pemekaran periode 1999 - 2008 terhadap angka harapan hidup, penelitian ini menggunakan referensi penelitian yang dilakukan oleh Kim dan Lane (2013). Penelitian tersebut, meneliti hubungan antara belanja publik sektor kesehatan dengan angka kematian bayi dan angka harapan hidup di 17 negara OECD dengan periode data tahun 1973-2000.

Perbedaan utama dalam penelitian ini dengan model penelitian Kim dan Lane adalah alat ukur yang digunakan dalam mengukur pengeluaran publik sektor kesehatan atau belanja kesehatan. Ukuran belanja kesehatan dalam penelitian Kim dan Lane adalah persentase belanja kesehatan terhadap total belanja. Sedangkan dalam penelitian ini, belanja kesehatan diukur dengan belanja kesehatan per kapita.

Perbedaan lain adalah perbedaan variabel kontrol lainnya yang mempengaruhi angka harapan hidup. Variabel kontrol lainnya dalam penelitian Kim dan Lane adalah PDB riil per kapita, koefisien gini, angka pengangguran, dan persentase jumlah penduduk diatas 65 tahun. Sedangkan dalam penelitian ini, variabel kontrol lainnya adalah rata-rata lama sekolah sebagai proksi tingkat pendidikan masyarakat, pengeluaran per kapita sebagai proksi tingkat pendapatan atau kondisi ekonomi masyarakat dan rasio jumlah penduduk terhadap jumlah tenaga kesehatan sebagai proksi ketersediaan tenaga kesehatan. Oleh karena itu, spesifikasi model yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

$$AHHit = \alpha + \beta_1 BELKESit + \beta_2 RRLSit + \beta_3 YKAPit - \beta_4 TENAKESit + \varepsilon \quad \dots \dots (1)$$

Berdasarkan persamaan (1), Angka Harapan Hidup dipengaruhi oleh belanja kesehatan per kapita (BELKES), tingkat pendidikan masyarakat (RRLS), tingkat pendapatan atau kondisi ekonomi masyarakat (YKAP) dan ketersediaan tenaga kesehatan (TENAKES).

B. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini adalah penelitian kuantitatif. Sedangkan sumber data penelitian ini yakni data sekunder berupa data panel dari 182 Kabupaten/Kota Pemekaran Periode Tahun 1999-2008 di Indonesia dan kurun waktu data dari tahun 2009 sampai 2013. Pemilihan jumlah Kabupaten/Kota hanya sebanyak 182 dari 215 Total keseluruhan Kabupaten/Kota pemekaran di Indonesia, dilatarbelakangi oleh 33 Kabupaten/Kota yang tidak dimasukkan merupakan pemekaran diatas tahun 2009.

Data-data tersebut bersumber dari Badan Pusat Statistik, Kementerian Kesehatan RI, Kementerian Dalam Negeri RI, dan Kementerian Keuangan RI. Setelah melakukan pengumpulan data, kemudian dilanjutkan dengan analisis data menggunakan metode analisis statistik inferensial dengan metode estimasi *Random Effect Model*.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Estimasi

1. Uji *Likelihood Ratio Test* dan *Hausman Test*

Sebelum melakukan pengujian empiris pengaruh belanja kesehatan di Kabupaten/Kota Pemekaran periode tahun 1999 - 2008 terhadap angka harapan hidup, model pengujian terlebih dahulu diuji melalui *Likelihood Ratio Test* dan *Hausman Test* untuk mengetahui pendekatan apa yang akan digunakan. Hasil test menunjukkan bahwa pendekatan model yang tepat adalah *Random Effect Model*.

2. Pembahasan

Hasil uji empiris dengan menggunakan *Random Effect Model* dan perangkat lunak Eviews 8.0 disajikan dalam tabel 1.

Tabel 1. Hasil Estimasi

| AHH = 38.572 + 0.009*LOG(BELKES) + 0.257*RRLS + 0.044*YKAP - 0.004*TENAKES | | | |
|---|--------|---------|---------|
| (0,00) | (0,56) | (0,00)* | (0,00)* |
| (0,01)** | | | |
| N = 910 R² = 0,4495 F-Stat = 184.75 F-Prob = 0.00 | | | |

Keterangan: * dan ** masing-masing signifikan pada level $\alpha = 1\%$ dan $\alpha = 5\%$

Pada tabel 1 dapat diperhatikan nilai F-Statistic (probabilita model 0,00) menunjukkan nilai yang signifikan pada tingkat kepercayaan 99 persen. Ini berarti bahwa keempat variabel independen dalam penelitian ini secara bersama-sama berpengaruh signifikan terhadap angka harapan hidup.

Secara parsial, hasil estimasi menunjukkan bahwa belanja kesehatan per kapita berpengaruh positif terhadap angka harapan hidup. Akan tetapi, pengaruh belanja kesehatan per kapita tersebut tidak signifikan. Hasil studi ini berbeda dengan hasil penelitian Mohanoe (2004), Kim and Lane (2013), dan Jaba et. Al (2014) yang menyatakan belanja publik di bidang kesehatan memiliki hubungan positif dan signifikan terhadap angka harapan hidup.

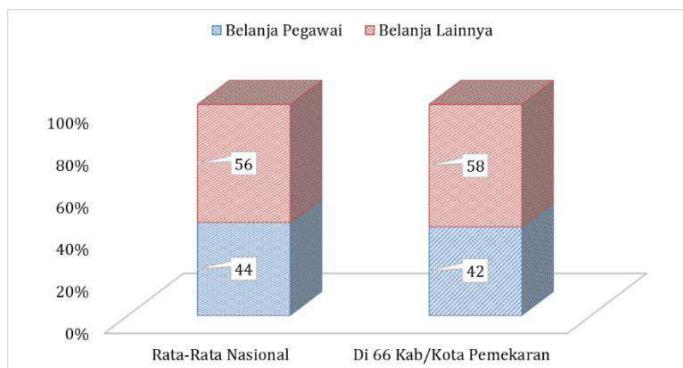
Salah satu dugaan yang dapat menjelaskan tidak signifikannya pengaruh belanja kesehatan, antara lain adalah kurangnya efektifitas belanja kesehatan di 182 kabupaten/kota yang diuji. Kurang efektifnya belanja kesehatan tersebut dapat terlihat dari beberapa indikator, antara lain:

1. Masih besarnya komposisi belanja pegawai dalam belanja kesehatan. Dengan menggunakan data realisasi belanja fungsi kesehatan tahun 2009¹⁰, ditemukan data yang menunjukkan bahwa rata-rata 44 persen belanja fungsi kesehatan secara nasional¹¹ digunakan untuk belanja pegawai. Sedangkan dengan menggunakan random sampling sebanyak 66 Kabupaten/Kota dari 182 Kabupaten/Kota yang diuji, ditemukan data bahwa rata-rata 42 persen belanja kesehatan digunakan untuk belanja pegawai (Grafik 1).

¹⁰ Penggunaan data tahun 2009 dikarenakan keterbatasan data yang dimiliki oleh penulis. Data rincian belanja fungsi kesehatan menurut Provinsi/Kabupaten/Kota yang tersedia di direktorat perimbangan keuangan Kementerian Keuangan hanya tahun 2008 dan tahun 2009. Penggunaan data tahun 2009 tersebut masih dirasa relevan oleh penulis, mengingat permasalahan besarnya komposisi belanja pegawai dalam APBD hingga saat ini masih menjadi permasalahan klasik dalam perencanaan dan penganggaran keuangan daerah.

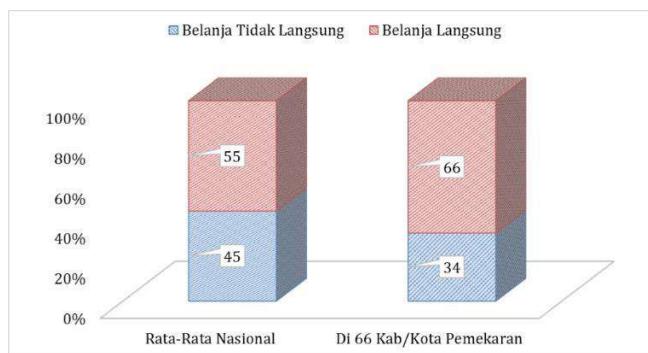
Dengan menggunakan data anggaran tahun 2010 s/d 2015, rata-rata proporsi alokasi belanja pegawai (Provinsi, Kabupaten dan Kota) terhadap total APBD mengalami tren penurunan. Akan tetapi, penurunan tersebut belum begitu signifikan. Pada tahun 2010 sebesar 44,72 persen dan tahun 2015 sebesar 39,29 persen.

¹¹ Agregasi belanja kesehatan Provinsi, Kabupaten dan Kota seluruh Indonesia.

Gambar 1. Komposisi Belanja Pegawai Dalam Belanja Kesehatan(%), Tahun 2009

Sumber, DJKP Kemenkeu, diolah

2. Masih besarnya realisasi belanja tidak langsung dalam belanja kesehatan. Dengan menggunakan data yang sama¹², ditemukan data yang menunjukkan bahwa rata-rata 45 persen¹³ belanja fungsi kesehatan secara nasional digunakan untuk belanja tidak langsung. Sedangkan untuk 66 Kabupaten/Kota dari 182 Kabupaten/Kota yang diuji, ditemukan data bahwa rata-rata 34 persen belanja kesehatan digunakan untuk belanja tidak langsung (Grafik 2) Sebaran data ini sejalan dengan temuan DJPK Kementerian Keuangan RI dalam Laporan Pelaksanaan *Spending Performance* Dalam Mendanai Pelayanan Publik (2014). Dalam laporan tersebut disebutkan bahwa kualitas belanja daerah dan APBD selama ini dianggap masih lemah yang ditandai dengan adanya alokasi belanja tidak langsung yang selalu lebih besar dari belanja langsung, serta penyerapan belanja daerah yang relatif rendah.

Gambar 2. Komposisi Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung Dalam Belanja Kesehatan (%), Tahun 2009

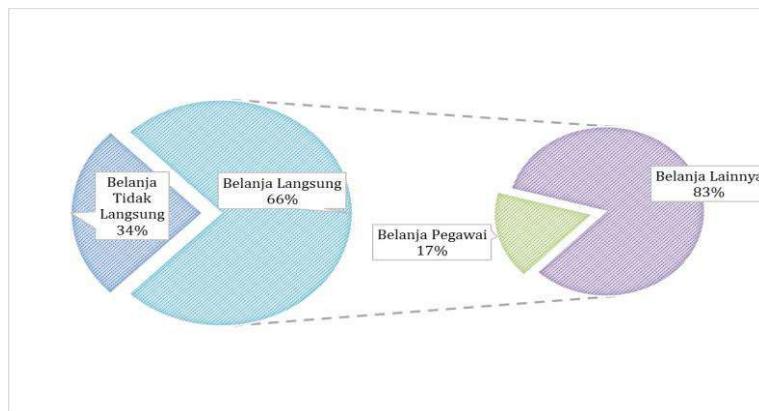
¹² Data realisasi belanja fungsi kesehatan tahun 2009.

¹³ Dalam kurun waktu tahun 2010-2015, rata-rata proporsi alokasi belanja tidak langsung (agregasi provinsi, kabupaten dan kota) terhadap total APBD sebesar 52,14 persen setiap tahunnya. Dalam kurun waktu tersebut tidak terlihat perubahan yang sangat signifikan dimana perubahannya hanya dari 54,33 persen di tahun 2010, menjadi 52,43 persen di tahun 2015.

Sumber, DJKP Kemenkeu, diolah

3. Belanja pegawai dalam belanja langsung bidang kesehatan masih relatif besar yakni 17 persen¹⁴. Dari total realisasi belanja bidang kesehatan di 66 Kabupaten/Kota pemekaran, rata-rata hanya 66 persen dialokasikan untuk belanja langsung dan dari belanja langsung tersebut, 17 persen dialokasikan untuk belanja pegawai (Grafik 3).

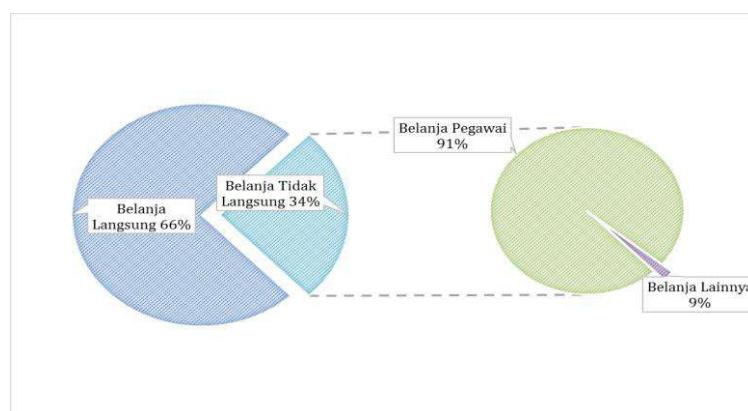
Gambar 3. Komposisi Belanja Pegawai Dalam Belanja Langsung Bidang Kesehatan di 66 Kabupaten/Kota Pemekaran, Tahun 2009



Sumber, DJKP Kemenkeu, diolah

4. Hampir seluruh belanja tidak langsung bidang kesehatan dialokasikan untuk belanja pegawai. Dengan menggunakan data yang sama, ditemukan data bahwa rata-rata 91 persen belanja tidak langsung bidang kesehatan di 66 Kabupaten/Kota pemekaran digunakan untuk belanja pegawai (grafik 4).

Gambar 4. Komposisi Belanja Pegawai Dalam Belanja Tidak Langsung Bidang Kesehatan di 66 Kabupaten/Kota Pemekaran, Tahun 2009



Sumber, DJKP Kemenkeu, diolah

¹⁴ Dalam kurun waktu tahun 2010-2015, rata-rata proporsi alokasi belanja pegawai (agrergasi provinsi, kabupaten dan kota) terhadap total belanja langsung APBD sebesar 9,9 persen setiap tahunnya.

Selain kurang efektifnya penggunaan belanja kesehatan, jumlah anggaran kesehatan per jumlah penduduk yang masih relatif sangat kecil di 182 Kabupaten/Kota yang diuji juga merupakan indikator yang dapat mengindikasikan tidak signifikannya pengaruh belanja kesehatan terhadap derajat kesehatan masyarakat yang diperkuat dengan angka harapan hidup. Dalam kurun waktu tahun 2009-2013 rata-rata belanja kesehatan per kapita per bulan hanya sebesar Rp37.303.

Temuan lain dalam penelitian ini adalah pengaruh tingkat pendidikan masyarakat, tingkat pendapatan masyarakat, dan ketersedian tenaga kesehatan terhadap angka harapan hidup. Secara parsial hasil estimasi menunjukkan bahwa variabel RRLS berpengaruh positif dan signifikan terhadap variabel AHH. Artinya, semakin tingginya tingkat pendidikan masyarakat akan berdampak pada peningkatan angka harapan hidupnya. Temuan penelitian ini sejalan dengan temuan penelitian Novak et.al (2014) dan Hassan et.al (2016).

Secara parsial hasil estimasi menunjukkan bahwa variabel YKAP berpengaruh positif dan signifikan terhadap variabel AHH. Artinya, bertambahnya pendapatan masyarakat akan berdampak pada semakin membaiknya angka harapan hidupnya. Temuan ini sejalan dengan temuan penelitian Novak et.al (2014), Hassan et.al (2016), Kim dan Lane (2013), Makuta dan O'Hare (2012), dan Novignon et.al (2012).

Untuk variabel TENAKES, secara parsial hasil estimasi menunjukkan bahwa variabel TENAKES berpengaruh negatif dan signifikan terhadap variabel AHH. Artinya, semakin besar rasio jumlah penduduk per jumlah tenaga kesehatan akan berdampak pada penurunan angka harapan hidup, begitu sebaliknya.

Dalam konteks menunjang akselerasi pembangunan dan capain pertumbuhan ekonomi di Indonesia, temuan dalam penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi pemerintah (khususnya pemerintah daerah). Salah satu faktor yang mempengaruhi produktifitas seseorang adalah terletak pada kondisi atau derajat kesehatannya, yang salah satunya dapat dilihat atau diukur dari capaian angka harapan hidup.

Derajat kesehatan yang semakin baik akan mendorong peningkatan produktifitas dan peningkatan secara makro. Peningkatan produktifitas tersebut pada akhirnya akan berdampak pada pembangunan maupun pertumbuhan ekonomi. Penelitian Mushkin (1962), Tompa (2002), dan Liu et al (2003) mengkonfirmasi pengaruh tersebut.

Oleh karena itu, upaya meningkatkan derajat kesehatan (angka harapan hidup) masyarakat perlu terus diupayakan oleh pemerintah (khususnya pemerintah daerah), baik

melalui kebijakan belanja kesehatan yang efektif maupun melalui kebijakan-kebijakan yang mampu mendorong peningkatan tingkat pendidikan dan pendapatan masyarakat serta peningkatan ketersedian tenaga kesehatan.

V. PENUTUP

A. Simpulan

Penelitian ini memperoleh beberapa temuan. Pertama, hasil estimasi menunjukkan bahwa belanja kesehatan berpengaruh positif dan tidak signifikan secara statistik terhadap angka harapan hidup.

Kedua, masih besarnya komposisi belanja pegawai dalam belanja bidang kesehatan, komposisi belanja tidak langsung dalam belanja bidang kesehatan, dan komposisi belanja pegawai dalam belanja langsung bidang kesehatan serta hampir seluruh belanja tidak langsung bidang kesehatan dialokasikan untuk belanja pegawai, baik secara nasional maupun di 66 Kabupaten/Kota pemekaran, merupakan indikator yang dapat digunakan untuk menilai kurang efektifnya dan rendahnya kualitas anggaran belanja kesehatan. Kurang efektifnya dan rendahnya kualitas anggaran belanja kesehatan inilah yang dapat dijadikan dasar untuk merasionalisasi pengaruh belanja kesehatan yang tidak signifikan secara statistik terhadap angka harapan hidup.

Ketiga, masih rendahnya belanja kesehatan per kapita per bulan juga dapat dijadikan dasar untuk merasionalisasi pengaruh belanja kesehatan yang tidak signifikan secara statistik terhadap angka harapan hidup. Dalam kurun waktu tahun 2009-2013, rata-rata belanja kesehatan per kapita per bulan hanya sebesar Rp37.303.

Keempat, variabel tingkat pendidikan masyarakat (RRLS) dan tingkat pendapatan atau kondisi ekonomi masyarakat (YKAP) memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap angka harapan hidup. Artinya, meningkatnya tingkat pendidikan dan tingkat pendapatan masyarakat akan berdampak pada peningkatan angka harapan hidup masyarakat.

Kelima, variabel ketersedian tenaga kesehatan yang diproksi dengan rasio jumlah penduduk terhadap jumlah tenaga kesehatan (TENAKES), memiliki pengaruh negatif dan signifikan terhadap angka harapan hidup. Artinya, apabila rasio jumlah tenaga kesehatan semakin besar, maka akan berdampak pada penurunan angka harapan hidup.

B. Rekomendasi

Penelitian menemukan bahwa belanja kesehatan memiliki pengaruh positif terhadap peningkatan angka harapan hidup, meskipun tidak secara statistik signifikan. Meskipun demikian, pengaruh yang positif tersebut sudah dapat dijadikan dasar yang kuat bagi pemerintah daerah, khususnya di 182 Kabupaten/Kota Pemekaran periode 1999-2008, untuk menjadikan kebijakan alokasi belanja kesehatan sebagai salah satu prioritas utama dalam mendorong peningkatan derajat kesehatan masyarakat dalam rangka mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini sejalan dengan salah satu tujuan pemekaran daerah.

Agar alokasi belanja bidang kesehatan mampu memberikan pengaruh yang signifikan terhadap angka harapan hidup, pemerintah daerah perlu memperhatikan efektifitas, kualitas, dan besaran belanja kesehatan di masa yang akan datang. Pandangan ini didasarkan pada kurang efektifnya belanja kesehatan yang terjadi saat ini dan masih rendahnya belanja kesehatan per kapita per bulan di 182 Kabupaten/Kota pemekaran yang diuji dalam penelitian ini.

Selain menjadikan kebijakan alokasi belanja kesehatan sebagai salah satu prioritas utama, kebijakan yang mendorong peningkatan tingkat pendidikan masyarakat, tingkat pendapatan, dan ketersediaan tenaga kesehatan juga harus dilakukan oleh pemerintah daerah. Hal ini penting agar kesejahteraan masyarakat yang terus meningkat dapat terwujud.

DAFTAR PUSTAKA

Badan Pusat Statistik. 2016. Statistik Indonesia. Jakarta

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2014) Kumpulan Ringkasan Kajian Dan Evaluasi Sektoral 2008-2013. Jakarta: Bappenas

Endarto. 2014. Evaluasi Pemekaran Daerah di Era Reformasi. Jurnal Lingkar Widya Iswara, Vol.1, No.4, 60-65

Gujarati. D 1995. Basic Econometrics (3rd ed.). New York: Mc. Graw Hill

Gupta, Sanjeev., Verhoeven, Marjin & Tiongson, Erwin R. 2002. The effectiveness of government spending on education and health care in developing and transition economies. European journal of political economy, Vol.18, 717-737

Hassan, Fatin Aminah., Minato, Nobuaki., Ishida, Shuichi., and Nor, Norashidah Mohamed. 2016. Social Environment Determinants of Life Expectancy in Developing Countries: A Panel Data Analysis. Global Journal of Health Science; Vol. 9, No. 5, 105-117

Jabaa, Elisabeta., Balana, Christiana Brigitte., and Robua, Ioan Bogdan. 2014. The relationship between life expectancy at birth and health expenditures estimated by a cross-country and time-series analysis. Procedia Economics and Finance 15 (2014), 108 – 114

Kementerian Keuangan RI 2014. Laporan Pelaksanaan Spending Performance Dalam Mendanai Pelayanan Publik. Jakarta: Kementerian Keuangan RI

Kim, Tae Kuen and Lane, Shannon R. 2013. Government Health Expenditure and Public Health Outcomes: A Comparative Study among 17 Countries and Implications for US Health Care Reformation. American International Journal of Contemporary Research, Vol. 3, No. 9, 8-13

Libby, Holdel et.al. 2011. Which Health Condition Impact on Productivity in Working Australians?. Journal of Occupational & Environmental Medicine, Vol.53, Issues 3, 253-257

Liu, Gordon G., Dow, William H., Fu, Alex Z., and Akin, John. 2003. Income Growth In China: On The Role Of Health. Diakses pada 17 oktober 2016 dari <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.216&rep=rp1&type=pdf>

Makuta, Innocent., and O'Hare, Bernadette. 2015. Quality of governance, public spending on health and health status in Sub Saharan Africa: a panel data regression analysis. BMC Public Health (2015) 15:932

Mohanoe, Mamotlohi Alina. 2004. Public spending and health status in Lesotho, Ninth annual conference on econometric modelling for Africa. Diakses pada tanggal 10 oktober 2016

dari

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.620.9578&rep=rep1&type=pdf>

Mushkin, Selma J. 2002. Health As Investment. *Journal of Political Economy*, Vol. 70, No.5, 129-157

Novak, Anica., Cepar, Ziga., and Trunk, Ales. 2014. Expected Years Of Schooling And Longer Life Expectancy As An Aging Population Factor. *Human Capital Without Borders: Knowledge and Learning for Quality of Life*, 1325-1333

Novignon, Jacob., Olakojo, Solomon A., and Nonvignon, Justice. 2012. The effects of public and private health care expenditure on health status in sub-Saharan Africa: new evidence from panel data analysis. *Health Economics Review* 2012, 2:22

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 129 Tahun 2000 Tentang Persyaratan Pembentukan Dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan Dan Penggabungan Daerah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Dan Penggabungan Daerah

Rajkumar, Andrew Sunil & Swaroop, Vinaya. 2008. Public spending and outcomes : does governance matter?. *Journal of Development Economics*, Vol.86, 96-111

Rubio, Dolores Jiménez. 2010. Is fiscal decentralization good for your health? Evidence from a panel of OECD countries. *HEDG Working Paper* 10/30

Seldadyo, Harry. 2009. Pemekaran Daerah dan Kesejahteraan Rakyat. Jakarta: UNDP-Bappenas

Soemantri, S., dan Afifah, Tin. 2007. Kematian Anak dan Umur Harapan Hidup di Nanggroe Aceh Darussalam. *Media Litbang Kesehatan*, Vol. XVII, Tahun 2007, Suplemen I, S1-S16

Tompa, Emile. (2002). The Impact of Health on Productivity: Macro and Microeconomic Evidence and Policy Implications. *The Review of Economic Performance and Social Progress* 2002: Towards a Social Understanding of Productivity, 181-202

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan

United Nations Development Programme (2010). *Human Development Report 2010*. New York: United Nations Development Programme

RINGKASAN

ANALISIS PENGARUH BELANJA PEMERINTAH DAN PERTUMBUHAN EKONOMI TERHADAP KEMISKINAN DI INDONESIA

Angka kemiskinan merupakan salah satu indikator kesejahteraan suatu negara sehingga pengentasan kemiskinan merupakan tantangan bagi setiap Presiden terpilih sebagai kepala pemerintahan. Upaya pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan ini diterjemahkan dalam berbagai program-program pemerintah yang melibatkan berbagai pihak baik di tingkat pusat maupun daerah. Pengentasan kemiskinan ini bukan hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, tapi pemerintah daerah juga mempunyai kewajiban untuk bisa mendukung dalam merealisasikan pelaksanaannya. Upaya pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan ini juga membutuhkan dukungan APBN dalam hal ini anggaran belanja pemerintah.

Setiap tahun belanja pemerintah pusat dan daerah cenderung meningkat. Peningkatan belanja ini diharapkan bisa untuk menurunkan angka kemiskinan dan bisa memacu pertumbuhan ekonomi sehingga bisa menyerap tenaga kerja atau mengurangi pengangguran yang merupakan salah satu faktor kemiskinan. Namun, peningkatan belanja pemerintah daerah dan pusat tersebut belum sesuai harapan. Hal inilah yang mendorong untuk dilakukannya penelitian tentang analisis pengaruh belanja pemerintah dan pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa belanja pemerintah pusat maupun daerah dan pertumbuhan ekonomi nasional maupun regional signifikan mempengaruhi angka kemiskinan dengan hubungan yang negatif. Dengan demikian pemerintah harus terus berupaya untuk bisa mengoptimalkan belanja untuk mengentaskan kemiskinan secara langsung dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

ANALISIS PENGARUH BELANJA PEMERINTAH DAN PERTUMBUHAN EKONOMI TERHADAP KEMISKINAN DI INDONESIA¹⁵

Dahiri¹ dan Adhi Prasetyo Satriyo Wibowo²

ANALYSIS OF EFFECT OF GOVERNMENT EXPENDITURE AND ECONOMIC GROWTH AGAINST POVERTY IN INDONESIA

Naskah diterima 4 November 2016, direvisi 1 Desember 2016, disetujui 6 Desember 2016

Abstract

This study purpose to show the relationship between government spending and economic growth to poverty in Indonesia. With central and local government spending tends to increase every year. However, the increase can not guarantee it will decline against poverty. The spending there is related directly and indirectly to poverty. National and regional economic growth is a reflection of the relationship that indirect expenditure against poverty. The results of the study with time series data and panel data years 1984-2015 all provinces in 2013-2015, the model 1 and 2 show that the central and local government spending and the national and regional economic growth significantly affects poverty with a negative relationship.

Keywords: *The poverty rate, central and local government spending, and national and regional economic growth*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada dasarnya manusia ingin hidup berkecukupan, begitu juga dengan negara Indonesia menginginkan rakyatnya bisa berkecukupan dan sejahtera, karena hal tersebut merupakan cita-cita negara yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alenia keempat yaitu memajukan kesejahteraan umum. Kesejahteraan umum yang dimaksud yaitu mengentaskan kemiskinan. Kemiskinan merupakan masalah yang terjadi hampir di setiap negara. Definisi kemiskinan setiap negara cenderung berbeda. Di Indonesia kemiskinan menurut Badan Pusat Statistik (BPS) didefinisikan sebagai ketidakmampuan untuk memenuhi persyaratan minimum yang memadai, yang terdiri dari konsumsi makanan sebesar 2.100 kilo kalori/orang/hari dan non-makanan seperti perumahan, kesehatan, pendidikan, transportasi, pakaian, dan barang lainnya/jasa. Kemiskinan merupakan tantangan bagi setiap Presiden terpilih sebagai kepala pemerintahan untuk bisa mengurangi angka kemiskinan. Upaya pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan

¹⁵ Terima kasih kepada Bapak Vid Adrison, S.E., M.A., Ph.D yang telah mereview naskah jurnal ini.

ini diterjemahkan dalam berbagai program-program pemerintah yang melibatkan berbagai pihak baik di tingkat pusat maupun daerah. Dalam RPJMN tahun 2015-2019, pemerintah menargetkan angka kemiskinan bisa menjadi 7-8 persen pada akhir tahun 2019.

Upaya pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan membutuhkan dukungan anggaran dalam APBN dalam hal ini anggaran belanja pemerintah. Belanja pemerintah merupakan roda penggerak bagi perekonomian baik nasional maupun regional sebagai upaya untuk kesejahteraan rakyat atau mengurangi angka kemiskinan. Belanja pemerintah ini dibagi dalam beberapa pos belanja yaitu belanja pegawai, belanja modal, belanja barang, belanja subsidi, belanja bantuan sosial, serta belanja lain-lain. Belanja ini ada yang berhubungan langsung dengan angka kemiskinan seperti beras untuk keluarga miskin, tapi ada belanja yang tidak berhubungan langsung seperti belanja modal. Belanja yang berhubungan langsung ini lebih cenderung konsumtif. Belanja yang tidak langsung berhubungan dengan angka kemiskinan lebih cenderung non konsumtif atau lebih pada belanja produktif. Belanja ini tercermin dalam pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi ini diharapkan bisa menciptakan banyak lapangan kerja sehingga mampu mengurangi pengangguran. Pengangguran ini merupakan salah satu faktor dari kemiskinan.

Menurut Siregar dan Wahyuniarti (2008), pertumbuhan ekonomi memang merupakan syarat keharusan (*necessary condition*) untuk mengurangi kemiskinan. Adapun syarat kecukupannya (*sufficient condition*) ialah bahwa pertumbuhan tersebut efektif dalam mengurangi kemiskinan. Berdasarkan hasil penelitian Seri Jefry Adil Waruwu (2016) dijelaskan bahwa pertumbuhan ekonomi dan belanja pemerintah berpengaruh negatif terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia tahun 1995-2014, pengangguran berpengaruh positif terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia tahun 1995-2014 dan investasi tidak berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia tahun 1995-2014. Oleh karena itu, berdasarkan paparan di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Analisis Pengaruh Belanja Pemerintah dan Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Kemiskinan Di Indonesia”

B. Rumusan Masalah

Kemiskinan merupakan masalah yang terjadi hampir di setiap negara. Namun definisi kemiskinan setiap negara cenderung berbeda. Kemiskinan merupakan salah satu tolok ukur kinerja pemerintah dalam meningkatkan perekonomian nasional. Pemerintah hampir setiap

tahun mempunyai program untuk bisa mengurangi angka kemiskinan. Untuk bisa melaksanakan program tersebut diperlukan dukungan anggaran. Oleh karena itu, anggaran belanja pemerintah diharapkan bisa mengurangi angka kemiskinan. Belanja pemerintah berguna untuk menjalankan roda perekonomian. Selanjutnya, belanja pemerintah merupakan program pemerintah untuk bisa menaikkan pertumbuhan ekonomi. Kenaikan pertumbuhan ekonomi juga diharapkan bisa mengurangi angka kemiskinan. Oleh karena itu, penelitian ini mencoba mengkaji pengaruh belanja dan pertumbuhan ekonomi terhadap angka kemiskinan dengan permasalahan dalam tulisan ini akan dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh belanja pemerintah pusat terhadap angka kemiskinan?
2. Bagaimana pengaruh belanja pemerintah daerah terhadap angka kemiskinan?
3. Bagaimana pengaruh pertumbuhan ekonomi nasional terhadap angka kemiskinan?
4. Bagaimana pengaruh pertumbuhan ekonomi regional terhadap angka kemiskinan?
5. Bagaimana pengaruh belanja pemerintah pusat dan pertumbuhan ekonomi nasional terhadap angka kemiskinan?
6. Bagaimana pengaruh belanja pemerintah daerah dan pertumbuhan regional nasional terhadap kemiskinan.

C. Tujuan Analisis

Berdasarkan latar belakang di atas, tujuan utama analisis ini adalah untuk :

1. Menganalisis pengaruh belanja pemerintah pusat terhadap angka kemiskinan.
2. Menganalisis pengaruh belanja pemerintah daerah terhadap angka kemiskinan.
3. Menganalisis pengaruh pertumbuhan ekonomi nasional terhadap angka kemiskinan.
4. Menganalisis pengaruh pertumbuhan ekonomi regional terhadap angka kemiskinan.
5. Menganalisis pengaruh belanja pemerintah pusat dan pertumbuhan ekonomi nasional terhadap angka kemiskinan.
6. Menganalisis pengaruh belanja pemerintah daerah dan pertumbuhan regional nasional terhadap kemiskinan.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Belanja negara

Belanja negara merupakan penjumlahan dari alokasi anggaran belanja pemerintah pusat, alokasi transfer ke daerah, dan dana desa. Secara ringkas, masing-masing komponen dapat dijelaskan sebagai berikut³:

1. Belanja Pemerintah Pusat terdiri dari:

- a. Belanja pegawai adalah belanja yang digunakan untuk membiayai kompensasi, dalam bentuk uang atau barang, yang diberikan kepada pegawai pemerintah pusat, pensiunan, anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan pejabat negara, baik yang bertugas di dalam negeri maupun di luar negeri, sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal.
- b. Belanja barang adalah pengeluaran untuk pembelian barang dan/atau jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan/atau jasa yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan serta pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat di luar kriteria belanja bantuan sosial serta belanja perjalanan.
- c. Belanja Modal adalah pengeluaran untuk pembayaran perolehan aset dan/atau menambah nilai aset tetap/aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi dan melebihi batas minimal kapitalisasi aset tetap/aset lainnya yang ditetapkan pemerintah.
- d. Pembayaran bunga utang adalah belanja pemerintah pusat yang digunakan untuk pembayaran atas kewajiban penggunaan pokok utang (*principal outstanding*), baik yang berasal dari dalam negeri maupun utang luar negeri, rupiah atau pun valas, yang dihitung berdasarkan posisi pinjaman.
- e. Subsidi adalah alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan/lembaga yang memproduksi, menjual, mengekspor, atau mengimpor barang dan jasa, yang memenuhi hajat hidup orang banyak sedemikian rupa sehingga harga jualnya dapat terjangkau oleh masyarakat (UU tentang APBN).
- f. Belanja Hibah merupakan belanja pemerintah pusat dalam bentuk uang, barang atau jasa dari pemerintah kepada BUMN, pemerintah negara lain, lembaga/organisasi internasional, pemerintah daerah khususnya pinjaman dan/atau hibah luar negeri yang diterushibahkan ke daerah yang tidak perlu dibayar kembali, bersifat tidak wajib dan

tidak mengikat, tidak secara terus menerus, bersifat sukarela dengan pengalihan hak dan dilakukan dengan naskah perjanjian antar pemberi hibah dan penerima hibah.

- g. Bantuan sosial adalah transfer uang atau barang yang diberikan kepada masyarakat melalui Kementerian Negara/Lembaga (Pemerintah) dan/atau pemerintah daerah guna melindungi masyarakat dari kemungkinan terjadinya "*risiko sosial*", meningkatkan kemampuan ekonomi dan/atau kesejahteraan masyarakat. Risiko sosial yang dimaksud dalam hal ini adalah kejadian atau peristiwa yang dapat menimbulkan potensi terjadinya kerentanan sosial yang ditanggung oleh individu, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat sebagai dampak krisis sosial, krisis ekonomi, krisis politik, fenomena alam dan bencana alam yang jika tidak diberikan bantuan sosial akan semakin terpuruk dan tidak dapat hidup dalam kondisi yang wajar.
- h. Belanja lain-lain adalah semua pengeluaran atau belanja Pemerintah Pusat yang dialokasikan untuk membiayai keperluan lembaga yang belum mempunyai kode bagian anggaran, keperluan yang bersifat *ad hoc* (tidak terus menerus), kewajiban Pemerintah berupa kontribusi atau iuran kepada organisasi/lembaga keuangan internasional yang belum ditampung dalam bagian anggaran kementerian negara/lembaga, dan dana cadangan risiko fiskal serta mengantisipasi kebutuhan mendesak.

2. Transfer ke daerah

Transfer ke daerah adalah bagian dari belanja negara dalam rangka mendanai pelaksanaan desentralisasi fiskal berupa dana perimbangan, dana otonomi khusus, dan dana penyesuaian. Transfer ke daerah terdiri dari:

- a. Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Jumlah Dana Perimbangan ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN. Dana Perimbangan terdiri atas: (1) Dana Bagi Hasil (DBH), (2) Dana Alokasi Umum (DAU), dan (3) Dana Alokasi Khusus (DAK).
- b. Dana Otonomi Khusus adalah dana yang dialokasikan untuk membiayai pelaksanaan otonomi khusus suatu daerah, sebagaimana ditetapkan dalam UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menjadi undang-undang dan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Ruang lingkup Otsus terdiri dari (1)

Dana Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat; (2) Dana Otonomi Khusus bagi Provinsi Aceh; dan (3) dana tambahan untuk pembangunan infrastruktur bagi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

- c. Dana penyesuaian adalah dana yang dialokasikan untuk membantu daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan tertentu Pemerintah dan DPR sesuai peraturan perundangan. Ruang lingkup dana penyesuaian adalah (a) Tunjangan Profesi Guru (TPG) PNSD; (b) Dana Tambahan Penghasilan Guru PNSD; (c) Bantuan Operasional Sekolah (BOS); (d) Dana insentif daerah (DID); (e) Dana Proyek Pemerintah Daerah dan Desentralisasi (P2D2). Mulai APBN tahun 2016 nomenklatur dana penyesuaian diubah menjadi DAK Non Fisik.
- d. Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah dana yang dialokasikan untuk penyelenggaraan urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- e. Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi Desa dan Desa Adat yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaran pemerintahan, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan.

B. Pertumbuhan Ekonomi

Prof. Simon Kuznets (dalam Jhingan, 2000:57) mendefinisikan pertumbuhan ekonomi sebagai kenaikan jangka panjang dalam kemampuan suatu negara untuk menyediakan semakin banyak jenis barang-barang ekonomi kepada penduduknya. Kemampuan ini tumbuh sesuai dengan kemajuan teknologi, penyesuaian kelembagaan, dan ideologis yang diperlukannya. Definisi ini mempunyai 3 (tiga) komponen: pertama, pertumbuhan ekonomi suatu bangsa terlihat dari meningkatnya secara terus-menerus persediaan barang; kedua, teknologi maju merupakan faktor dalam pertumbuhan ekonomi yang menentukan derajat pertumbuhan kemampuan dalam penyediaan aneka macam barang kepada penduduk; ketiga, penggunaan teknologi secara luas dan efisien memerlukan adanya penyesuaian di bidang kelembagaan dan ideologi sehingga inovasi yang dihasilkan oleh ilmu pengetahuan umat manusia dapat dimanfaatkan secara tepat.

C. Kemiskinan Merupakan Masalah dalam Pembangunan

Kemiskinan merupakan masalah dalam pembangunan yang ditandai oleh pengangguran, keterbelakangan, dan kemudian meningkat menjadi ketimpangan. Masyarakat miskin umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya kepada kegiatan ekonomi sehingga tertinggal jauh dari masyarakat lainnya yang umumnya mempunyai potensi lebih tinggi (Kartasasmita, 1996:234). Kemiskinan berdasarkan penyebabnya terbagi menjadi 2 macam. Pertama adalah kemiskinan kultural, yaitu kemiskinan yang disebabkan oleh adanya faktor-faktor adat atau budaya suatu daerah tertentu yang membekenggu seseorang sehingga membuatnya tetap melekat dengan kemiskinan. Kedua adalah kemiskinan struktural, yaitu kemiskinan yang terjadi sebagai akibat ketidakberdayaan seseorang terhadap sistem atau tatanan sosial yang tidak adil (BPS, 2009:5). Secara konseptual kemiskinan juga dibedakan menjadi 2 macam. Pertama kemiskinan relatif, yaitu kondisi miskin karena pengaruh kebijakan pembangunan yang belum mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat sehingga menyebabkan ketimpangan pendapatan. Kedua adalah kemiskinan absolut, yaitu kemiskinan karena ketidakmampuannya untuk mencukupi kebutuhan pokok minimum seperti pangan, sandang, kesehatan, perumahan dan pendidikan yang diperlukan untuk bisa hidup dan bekerja (BPS, 2009:6-7).

Banyak orang Indonesia mengalami ketidaktahanan pangan, hal ini dapat dilihat dari besarnya jumlah orang yang hidup di bawah garis kemiskinan, artinya seseorang itu tidak punya sumber daya yang cukup untuk mengkonsumsi 2.100 kilo kalori per hari dan juga untuk membeli barang- barang penting non makanan seperti pakaian dan rumah. Menurut Menteri Dalam Negeri, dua pertiga penduduk mengkonsumsi kurang dari 2.100 kilo kalori per hari. Di Indonesia, ketidaktahanan pangan bukan disebabkan oleh kurangnya persediaan beras, tetapi kemampuan untuk membeli beras, dimana kebutuhan beras masih bisa dicukupi dan sisanya diimpor (Kuncoro, 2006:407). Menurut SMERU (Social Monitoring and Early Response Unit Research Institut No.3: May-June/2001) kemiskinan adalah status seseorang yang menjadi ukuran penting dalam kesejahteraan rumah tangga. Dengan menggunakan pendekatan konsumsi untuk mengukur dasar kemiskinan. Sebuah rumah tangga dianggap "miskin" jika tingkat konsumsinya perkapita berada di bawah garis kemiskinan (Lukman, 2004).

III. METODOLOGI ANALISIS

Metode Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode regresi yaitu: $\ln Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_m X_n$. Dengan Y adalah varibel dependen, (X_1, X_2, \dots, X_n) adalah variabel independen, α adalah konstanta (faktor yang mempengaruhi selain variabel independen), dan $(\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_m)$ adalah koefisien variabel independen. Dalam penelitian ini, model regresi dibagi menjadi dua model yaitu :

- a. Angka kemiskinan nasional (dalam persen) adalah dependen variabel dinamakan AK sebagai Y_1 , belanja pemerintah pusat (dalam triliun rupiah) adalah independent variabel dinamakan BPP sebagai X_1 , dan pertumbuhan ekonomi nasional adalah independen variabel dinamakan PEN sebagai X_2 .
- b. Angka kemiskinan regional (dalam persen) adalah dependen variabel dinamakan AKR sebagai Y_2 , Belanja pemerintah daerah (dalam miliar rupiah) adalah independent variabel dinamakan BPD sebagai X_1 , dan Pertumbuhan ekonomi regional adalah independen variabel dinamakan PER sebagai X_2 .

Data yang akan digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data *time series* dari tahun 1984 sampai dengan tahun 2015 dan data panel seluruh provinsi di Indonesia dari tahun 2013 sampai tahun 2015 (catatan hanya provinsi Kalimantan Utara yang tidak diambil karena provinsi baru pemekaran pada tahun 2013).

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Analisis Data

Hasil analisis data dan pembahasan dalam penelitian ini menjadi dua yaitu belanja pemerintah pusat dan pertumbuhan ekonomi nasional terhadap angka kemiskinan dan belanja pemerintah daerah dan pertumbuhan ekonomi regional terhadap angka kemiskinan.

1. Belanja Pemerintah Pusat Dan Pertumbuhan Ekonomi Nasional Terhadap Angka Kemiskinan.

Hasil analisis data untuk pengaruh belanja pemerintah pusat (BPP) dan pertumbuhan ekonomi nasional (PEN) terhadap angka kemiskinan (AK) diperoleh model yaitu:

$$\ln AK = 3,040088 - 0,000280 BPP - 0,020033 (PEN) \quad \text{Model 1}$$

dengan nilai *probability* BPP sebesar 0,0000, PEN sebesar 0,0,0020 dan konstanta sebesar 0,0000 dan Nilai *R-squared* sebesar 0,7934 atau 79,34 persen. Hasil ini menunjukkan bahwa jika belanja pemerintah pusat dan pertumbuhan ekonomi nasional mengalami kenaikan, maka angka kemiskinan akan mengalami penurunan. Dan sebaliknya jika belanja pemerintah pusat dan pertumbuhan ekonomi nasional mengalami penurunan, maka angka kemiskinan akan mengalami kenaikan.

2. Belanja Pemerintah Daerah Dan Pertumbuhan Ekonomi Regional Terhadap Angka Kemiskinan.

Hasil analisis data untuk pengaruh belanja pemerintah daerah (BPD) dan pertumbuhan ekonomi regional (PER) terhadap angka kemiskinan (AK) diperoleh model yaitu :

$$\ln AKR = 2,483108 - 0,040184(\ln PER) - 0,00000321(BPD) \quad \text{Model 2}$$

dengan nilai *probability* $\ln PER$ sebesar 0,0000, BPD sebesar 0,0046 dan konstanta sebesar 0,0000 dan Nilai *R-squared* sebesar 0,9904 atau 99,04 persen. Hasil ini menunjukkan bahwa jika belanja pemerintah daerah dan pertumbuhan ekonomi regional mengalami kenaikan, maka angka kemiskinan akan mengalami penurunan. Dan sebaliknya jika belanja pemerintah daerah dan pertumbuhan ekonomi regional mengalami penurunan, maka angka kemiskinan akan mengalami kenaikan.

B. Pembahasan

Belanja Pemerintah Pusat setiap tahun cenderung mengalami kenaikan. Namun kenaikan tersebut belum bisa menjamin penurunan terhadap angka kemiskinan secara proporsional dengan kenaikan anggarannya. Dari tahun 1984 sampai dengan tahun 2000 belanja pemerintah pusat terus meningkat, sedangkan angka kemiskinan masih berfluktuatif tapi cenderung menurun. Belanja ini dimungkinkan masih banyak belanja yang belum pro kemiskinan sehingga angka kemiskinan berfluktuatif. Selain itu, pada tahun 1998 Indonesia mengalami krisis dan terdapat kegaduhan politik yang cukup memberatkan perekonomian nasional. Pertumbuhan ekonomi pada tahun 1998 bukan mengalami kenaikan, tapi pertumbuhan ekonomi mengalami penurunan yang cukup besar menjadi -13,1 persen. Akibat dari kondisi ini program-program pemerintah yang pro kemiskinan menjadi tidak fokus dan mau tidak mau Indonesia fokus untuk membangun kembali perekonomian nasional menjadi kondusif. Angka kemiskinan tahun 1998 merupakan angka yang terbesar dalam

periode 1984-2000 yaitu sebesar 24,2 persen, tahun selanjutnya cenderung mengalami penurunan walaupun masih relatif kecil.

Dari tahun 2001 sampai tahun 2010 belanja pemerintah pusat terus mengalami kenaikan dan angka kemiskinan terus mengalami penurunan kecuali tahun 2006 angka kemiskinan mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya. Kondisi angka kemiskinan yang terjadi pada tahun 2006 disebabkan oleh kenaikan dari bahan bakar minyak (BBM). Kenaikan BBM ini mengakibatkan beberapa barang yang berhubungan dengan BBM akan mengalami kenaikan khususnya barang pangan pokok seperti beras. Padahal di tahun 2006 Pemerintah sudah memberikan Bantuan Langsung Tunai (BLT), tapi tahun tersebut masih menjadi tahun yang cukup berat bagi perekonomian karena daya beli masyarakat masih rendah. Hal ini dikarenakan pemberian BLT sifatnya sementara dan tidak mampu meningkatkan derajat dan kesejahteraan penduduk miskin. Akibatnya jumlah penduduk miskin pada tahun 2006 menjadi bertambah. Namun, pertumbuhan ekonomi pada tahun 2006 masih mengalami pertumbuhan sebesar 5,5 persen sedikit lebih kecil dari tahun sebelumnya. Periode ini merupakan kondisi yang ideal dan sesuai dengan model 1 dan model 2. Belanja pemerintah pusat dan pertumbuhan ekonomi nasional dalam periode ini sangat signifikan mengurangi angka kemiskinan. Banyak program-program pengentasan kemiskinan yang dibentuk oleh pemerintah dalam periode ini.

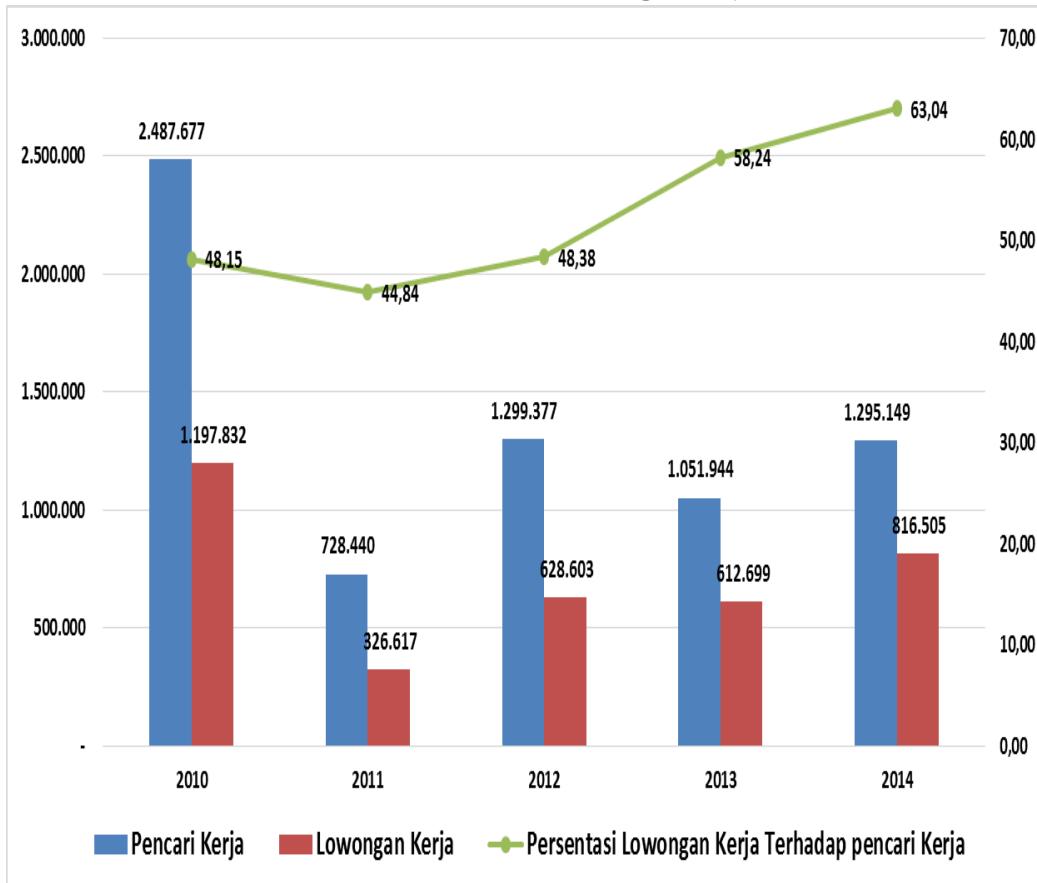
Periode tahun 2011 sampai dengan 2016 belanja pemerintah pusat terus mengalami kenaikan dan pertumbuhan ekonomi mengalami pertumbuhan yang cenderung fluktuatif, sedangkan angka kemiskinan terus mengalami penurunan, kecuali pada tahun 2015 angka kemiskinan mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya karena kenaikan harga pangan. Program ini pada dasarnya baik buat jangka panjang, namun dalam jangka pendek terlihat kurang baik karena salah satunya dilihat dari angka kemiskinan mengalami kenaikan. Untuk bisa melihat dampak dari program infrastruktur, baru dapat dilihat pada tahun-tahun yang akan datang.

Selain belanja pemerintah pusat, untuk mengurangi angka kemiskinan diperlukannya upaya dari pemerintah daerah. Dalam APBN jelas bahwa pemerintah pusat memberikan dana ke pemerintah daerah atau dikenal dengan dana transfer daerah yang salah satunya untuk bisa meningkatkan kesejahteraan rakyat. Belanja pemerintah daerah setiap tahunnya terus mengalami kenaikan, sedangkan angka kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi cenderung berfluktuatif. Kondisi perekonomian regional ini juga cenderung dipengaruhi oleh kondisi perekonomian nasional. Dari hasil analisis data model 2, diperoleh kontribusi pertumbuhan

ekonomi regional lebih besar dari kontribusi belanja pemerintah daerah. Belanja pemerintah daerah dan pertumbuhan ekonomi regional signifikan mempengaruhi angka kemiskinan dengan hubungan negatif.

Besarnya pengaruh pertumbuhan ekonomi ini merupakan konsekuensi logis, karena dengan adanya pertumbuhan ekonomi cenderung bisa menyerap tenaga kerja, karena salah satu faktor kemiskinan adalah pengangguran dan meningkatnya jumlah pertumbuhan penduduk. Pertumbuhan penduduk setiap tahun cenderung mengalami kenaikan. Kenaikan ini belum tentu diimbangi dengan jumlah lapangan kerja. Penurunan lapangan kerja bisa disebabkan oleh berbagai faktor. Faktor berkurangnya permintaan suatu produk dan *transformasi* tenaga manusia dengan tenaga mesin sering kali memberikan dampak negatif terhadap lapangan kerja. Selain itu, jumlah pencari kerja dan lapangan kerja belum bisa seimbang. Dari grafik 1 jumlah pencari kerja setiap tahunnya lebih dari lowongan kerja yang ada. Sisa pencari kerja yang belum mendapatkan kerja akan berpotensi menjadi pengangguran.

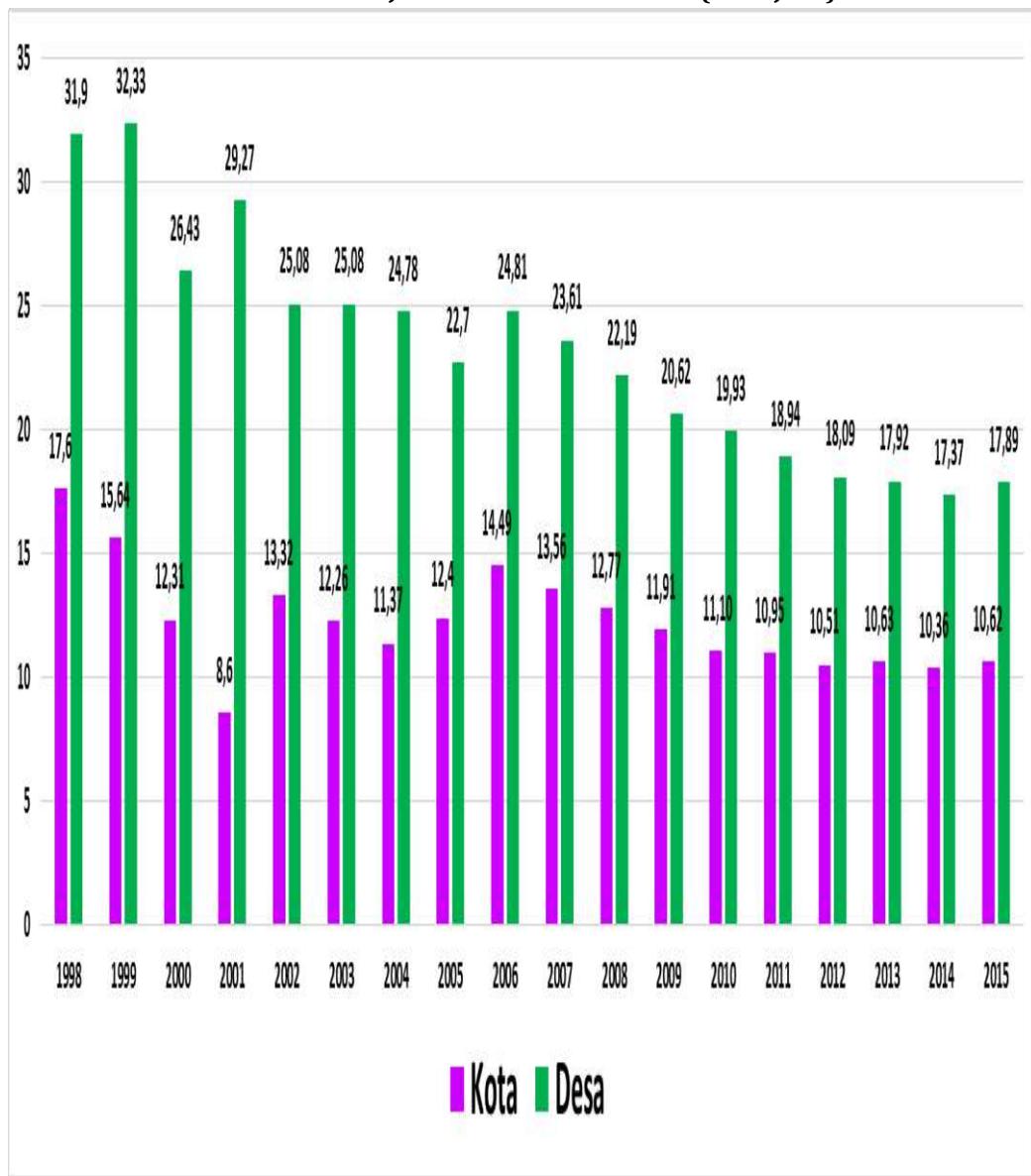
Grafik 1. Pencari dan Lowongan Kerja



Sumber : BPS, diolah

Hasil analisis data diperoleh $\ln AK = 0,74 \ln AP$, dengan AK adalah angka kemiskinan dan AP adalah angka pengangguran. Hal ini menunjukkan bahwa pengangguran mempengaruhi angka kemiskinan dengan hubungan yang positif. Jika pengangguran semakin meningkat, maka kemiskinan juga akan meningkat dan sebaliknya. Jadi upaya pemerintah untuk bisa mengentaskan kemiskinan salah satunya adalah terus berupaya menciptakan lapangan kerja. Lapangan kerja yang dimaksud bukan hanya fokus pada industri di kota, namun Pemerintah bisa menciptakan lapangan kerja di perdesaan, karena kemiskinan cenderung lebih besar di desa.

Gambar 2. Jumlah Penduduk Miskin (Ribu Jiwa)



Sumber : BPS, diolah

Salah satu agenda pembangunan Pemerintah Republik Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Ir. Joko Widodo yang telah dirumuskan dalam nawacita yaitu membangun Indonesia

dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan. Adapun tema RKP tahun 2017 adalah “Memacu Pembangunan Infrastruktur dan Ekonomi untuk Meningkatkan Kesempatan Kerja serta Mengurangi Kemiskinan dan Kesenjangan Antarwilayah”. Jika program ini diimplementasikan dengan optimal, maka kemiskinan yang melanda Indonesia bisa diminimalisir dengan baik. Desa merupakan lokomotif pembangunan nasional, karena adanya suatu negara tidak lepas dari adanya desa. Pemerintah melakukan pembangunan-pembangunan ekonomi cenderung berada di kota. Sedangkan pembangunan ekonomi di perdesaan masih minim. Hal ini mengakibatkan masyarakat cenderung untuk urbanisasi ke kota sebagai upaya mencari kerja. Padahal masyarakat yang ke kota dengan tidak dibekali pendidikan cenderung mengalami kesulitan mencari kerja yang menimbulkan potensi pengangguran di kota dan menimbulkan potensi kemiskinan. Namun, walaupun banyak masyarakat yang urbanisasi ke kota, jumlah kemiskinan masih lebih besar di desa. Artinya perekonomian di desa masih rendah.

Sedangkan belanja ada yang berhubungan langsung dan tidak langsung dengan angka kemiskinan. Belanja yang berhubungan langsung dengan angka kemiskinan yaitu Program Keluarga Harapan (PKH), Program Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin), Program Beasiswa untuk Keluarga Miskin, Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri, dan subisidi pupuk. Belanja ini bisa langsung dinikmati oleh penduduk miskin. Semua program tersebut masih belum bisa optimal untuk menurunkan angka kemiskinan, karena program tersebut belum tepat untuk bisa menyerap banyak tenaga kerja.

Sedangkan belanja pemerintah yang tidak langsung adalah belanja modal seperti belanja infrastruktur. Belanja ini jelas tidak bisa langsung dinikmati dalam jangka waktu pendek, tapi program ini bisa dinikmati dalam jangka panjang dan periode menikmati yang panjang. Seperti contoh, perbaikan jalan. Perbaikan ini bisa membantu perekonomian karena dengan jalan yang baik maka distribusi barang yang bernilai ekonomis dan non ekonomis bisa lebih cepat. Artinya biaya distribusi bisa lebih rendah.

V. PENUTUP

A. Simpulan

Kesejahteraan suatu negara bisa tercermin dari angka kemiskinannya, sehingga pengentasan kemiskinan merupakan tantangan pembangunan bagi setiap presiden terpilih

sebagai kepala pemerintahan. Kemiskinan banyak dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik faktor internal dan eksternal. Faktor internal yang dimaksud merupakan faktor kondisi perekonomian nasional, sedangkan faktor eksternal yang dimaksud merupakan faktor perekonomian global yang berdampak pada perekonomian nasional. Belanja pemerintah merupakan roda penggerak bagi perekonomian nasional. Belanja ini ada yang berhubungan langsung dan ada yang tidak berhubungan langsung dengan angka kemiskinan. Belanja yang tidak berhubungan langsung bisa tercermin dalam pertumbuhan ekonomi. Dengan adanya pertumbuhan ekonomi diharapkan bisa menyerap tenaga kerja. Angka kemiskinan ini cenderung lebih besar di desa karena selama ini pembangunan perekonomian cenderung terpusat diperkotaan. Kemudian dari hasil analisisi data diperoleh bahwa belanja pemerintah pusat maupun daerah dan pertumbuhan ekonomi nasional maupun regional signifikan mempengaruhi angka kemiskinan dengan hubungan yang negatif. Artinya, jika belanja pemerintah pusat maupun daerah dan pertumbuhan ekonomi nasional maupun regional meningkat, maka angka kemiskinan akan menurun.

B. Rekomendasi

Upaya pemerintah melalui belanja pemerintah pusat dan daerah untuk mengentaskan kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH), Program Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin), Program Beasiswa untuk Keluarga Miskin, Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri, dan subsidi pupuk memang bisa langsung dinikmati oleh penduduk miskin. Namun semua program tersebut masih belum bisa optimal untuk menurunkan angka kemiskinan, karena program tersebut belum tepat untuk bisa menyerap banyak tenaga kerja dan bersifat jangka pendek. Oleh karena itu pemerintah perlu mencari kebijakan yang komprehensif dan sifatnya jangka panjang agar dapat mengurangi jumlah penduduk miskin dan mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

Penelitian ini terkendala keterbatasan data dan waktu, untuk penelitian lebih lanjut sebaiknya data belanja yang digunakan adalah data anggaran kemiskinan.

DAFTAR PUSTAKA

- Kartasasmita, Ginanjar. 1996. Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan. PT Pustaka Cidesindo. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik. 2009. Analisis dan Perhitungan Tingkat Kemiskinan 2009. BPS. Jakarta
- Kuncoro, Mudrajad. 2006. Ekonomi Pembangunan, Teori, Masalah, dan Kebijakan, Edisi Keempat. UPP STIM YKPN. Jakarta.
- Lukman, Lusiana. 2004. The Impact of Goverment Expenditure on Poverty Reduction in Indonesia. Jurnal Ekonomi dan Bisnis Vol.3, No. 1, April 2004 51-57, FE Unsyiah.
- J. Baumol, W and Alan S. Bhinder. 2003. Economics Principles and Policy ninth edition. United Stated Of America.
- Hartoyo, Nafsi dan Subekan, Achmat. 2012. Keuangan daerah: Terapi Atasi Kemiskinan. Malang : Alta Pustaka.
- Hasan, T. Iskandar Ben dan Zikriah. 2009. Pengaruh Belanja Modal Pemerintah dan Produk Domestik Bruto terhadap Penduduk Miskin Aceh. Jurnal Universitas Syiah Kuala
- Gujurati. 2004. *Basic Econometrics*. The McGraw–Hill Companies
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia Direktorat Jenderal Anggaran. 2014. Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN Di Indonesia, Edisi II

RINGKASAN

PENGARUH DANA ALOKASI UMUM (DAU) TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI : Studi Kasus Kabupaten/ Kota di Sumatera Utara

Pemberian dana transfer fiskal seperti Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan bagian dari proses otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia. Penelitian ini menggunakan sampel Sumatera Utara untuk melihat perkembangan penerimaan dan belanja pemerintah Kabupaten/ Kota di Sumatera Utara dan meneliti lebih lanjut pengaruh DAU terhadap pertumbuhan ekonomi Sumatera Utara dengan menggunakan analisa regresi data panel. Pemilihan objek Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Utara dengan menggunakan *purposive sampling method*, hal ini didasarkan alasan bahwa keuangan Pemerintah Daerah Sumatera Utara hampir 81% bergantung kepada transfer fiskal ditambah lagi pengelolaan keuangan daerah Pemerintah Sumatera Utara masih berkonsentrasi kepada belanja operasional seperti belanja pegawai bukan kepada belanja modal.

Perkembangan DAU periode penelitian 2004-2014 yang diterima oleh Pemerintah Kota/Kabupaten di Sumatera Utara menunjukkan trend yang meningkat, akan tetapi pada periode yang sama menunjukkan bahwa porsi PAD memiliki kontribusi yang relatif kecil terhadap penerimaan daerah dan DAU masih memegang peranan penting dalam penerimaan daerah untuk semua Kabupaten/Kota yang ada di Sumatera Utara. Sedangkan dari sisi belanja ternyata belanja operasional masih mendominasi belanja daerah.

Berdasarkan hasil regresi data panel menunjukkan bahwa variabel pertumbuhan DAU dan Belanja Modal (BM) berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi Sumatera Utara. Hasil ini menunjukkan bahwa Pertumbuhan Ekonomi Sumatera Utara masih sangat dipengaruhi oleh DAU dan belanja modal. Berdasarkan hasil analisa kuantitatif diatas, bahwa variabel DAU dan BM memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, rekomendasi kebijakan yang dapat diambil untuk memacu pertumbuhan ekonomi Sumatera Utara dengan mengharuskan peningkatan pemberian DAU dan alokasi yang besar terhadap Belanja Modal. Alokasi yang belanja selama ini yang lebih berorientasi terhadap belanja operasional, maka sudah waktunya bagi pemerintah Kabupaten/ Kota di Sumatera Utara untuk memiliki *political will* antara eksekutif dengan legislatif daerah untuk memformulasi alokasi kepada belanja modal. Sehingga kebijakan keuangan daerah lebih fokus kepada masyarakat dan pertumbuhan ekonomi daerah.

PENGARUH DANA ALOKASI UMUM (DAU) TERHADAP PERTUMBUAHAN EKONOMI :¹⁶

Studi Kasus Kabupaten/ Kota di Sumatera Utara*

Ari Mulianta Ginting¹⁷

The Influence of General Allocation Fund to Economic Growth : Case in North Sumatera

Naskah diterima 9 November 2016, direvisi 28 November 2016, disetujui 6 Desember 2016

Abstract

General Allocation Fund (DAU) is part of the fiscal decentralization by Central Government to local government. Based on data from Central Bank, nearly 81% of local government financial in North Sumatera are supported by the DAU provided from Central Government. This study had 2 goals, the first goal is to determine the development of local revenue and expenditure and the second goal is to analyze the influence of DAU to local government in North Sumatra. This research used 33 data from local government in North Sumatra from 2006 to 2015 and using panel regression. This research found that from APBD in local government in North Sumatra are rely mostly on DAU rather than PAD. And the local government expenditure are allocated for operational expenditure rather than capital expenditure. Based on panel regression found that the growth of DAU and BM has positive and significant impact on local economic growth. The local government have to shift the political will from operational expenditure into capital expenditure, so it will effect on economic growth and public welfare.

Key Words: *economic growth, fiscal transfer, capital expenditure*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentrasfer dana perimbangan yang terdiri dari DAU, DAK, dan bagian daerah dari dana bagi hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Dana tersebut diberikan dengan harapan bahwa pemerintah daerah dapat menggunakan dana tersebut untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien.

Terkait dengan DAU, dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Hal ini menunjukkan bahwa DAU diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagai

¹⁶ Terima kasih kepada Bapak Vid Adrison, S.E., M.A., Ph.D yang telah mereview naskah jurnal ini.

* Jurnal ini merupakan bagian dari Laporan Penelitian Individu yang dilakukan oleh Penulis pada Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI tahun anggaran 2016.

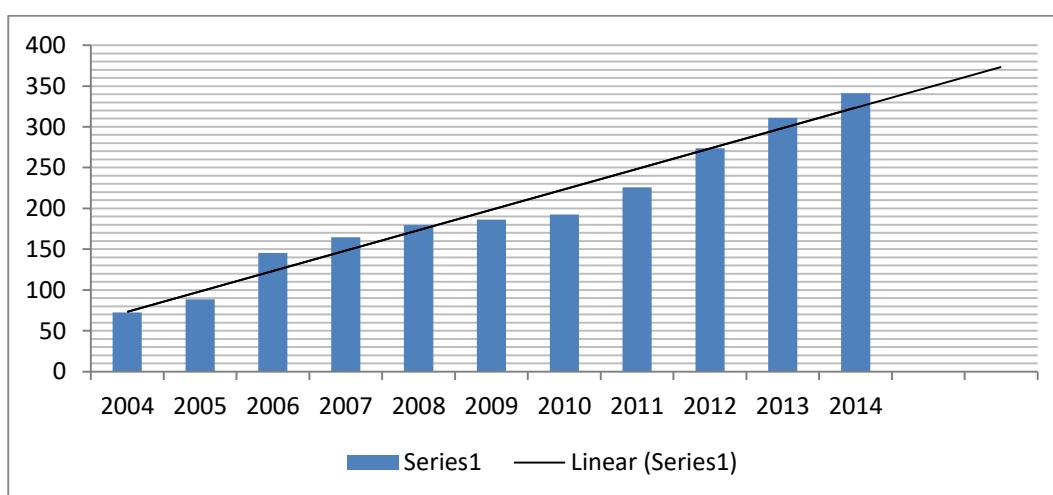
¹⁷ Pusat Penelitian, Badan Keahlian Dewan, Gedung Nusantara 1 Lantai 2. Jln. Jend Gatot Subroto Senayan, Jakarta 10270, ari.ginting@dpr.go.id

salah satu alat untuk pemerataan antara ketidakmampuan daerah untuk membiaya kebutuhan pengeluaran dengan pemasukannya.

Menteri Keuangan Bambang PS Brodjonegoro dalam salah satu kesempatan menguraikan bahwa DAU yang diberikan oleh pemerintah pusat mengalami peningkatan hampir setiap tahunnya. Peningkatan ini ditujukan untuk mengurangi ketimpangan kondisi keuangan antar daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang ada di daerah. DAU yang berikan oleh pemerintah pusat akan menjadikan sumber pendanaan untuk melaksanakan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi daerah, dengan pertumbuhan ekonomi daerah yang meningkat maka diharapkan akan mengurangi ketimpangan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang ada di daerah.

Transfer ke daerah dalam bentuk DAU yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang ada di seluruh Indonesia mengalami trend pertumbuhan yang cukup signifikan. Berdasarkan Gambar 1. Transfer ke daerah dalam bentuk DAU pada tahun 2004 hanya sebesar Rp72,6 triliun, akan tetapi terus mengalami peningkatan setiap tahun dengan rata-rata persentase peningkatan sebesar 17,74 % per tahun. Pada tahun 2014 jumlah transfer DAU ke daerah adalah sebesar Rp341,3 triliun, jumlah meningkat sebesar 369,97% dibandingkan dengan jumlah transfer dana DAU pada tahun 2004. Peningkatan jumlah transfer dana DAU diproyeksikan juga akan mengalami peningkatan setiap tahun. Bahkan pada tahun 2016, rencana transfer dana DAU yang akan diberikan pemerintah pusat adalah sebesar Rp495,5 triliun.

Gambar 1. Perkembangan DAU Periode Tahun 2004 - 2014



Desentralisasi fiskal dari sisi belanja didefinisikan sebagai kewenangan untuk mengalokasikan belanja sesuai dengan diskresi seutuhnya masing-masing daerah. Fungsi dari Pemerintah Pusat hanyalah memberikan *advice* serta *monitoring* pelaksanaannya. Sayangnya, justru dari pola inilah yang dijadikan pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia terasa semakin jauh dari apa yang dicita-citakan sebelumnya. Pemerintah Daerah justru semakin bergantung kepada Pemerintah Pusat, khususnya kepada dana desentralisasi fiskal dalam hal ini DAU. Ditambah lagi muncul dan maraknya perilaku korupsi para pejabat publik yang memberikan dampak lanjutan dari efek negatif seperti yang telah disebutkan diatas.

B. Rumusan Masalah

Terkait dengan ketergantungan pemerintah daerah kepada Pemerintah Pusat, pemerintah Provinsi Sumatera Utara, dimana dari 33 Kabupaten/ Kota yang ada di Provinsi Sumatera utara hampir semua mengalami kecanduan DAU. Berdasarkan kondisi yang terjadi di lapangan, hampir 81% keuangan pemerintah-pemerintah daerah yang ada di Sumatera Utara ditopang oleh dana transfer fiskal yang berasal dari pemerintah pusat (Bank Indonesia, 2016). Selain ketergantungan akan dana transfer fiskal, pengelolaan keuangan daerah di Sumatera Utara juga sangat memprihatinkan. Hal ini terlihat pada tahun 2016, 7 Anggota DPRD Provinsi ditangkap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terkait suap pengesahan anggaran (Tempo, 2016). Kondisi ini jelas tidak sehat bagi pemerintah daerah terutama dalam kaitannya dengan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi pemerintah daerah.

Dalam kerangka pemahaman di atas, penelitian ini akan diarahkan untuk melihat sejauh mana DAU dapat memacu perkembangan pertumbuhan ekonomi daerah dengan fokus beberapa isu atau indikator sebagai berikut: (1) Bagaimana perkembangan pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Utara; (2) Bagaimana pengaruh DAU terhadap pertumbuhan ekonomi Sumatera Utara?

C. Tujuan Analisis

Tujuan utama analisis ini adalah (1) menganalisis perkembangan pendapatan dan belanja pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Utara dan (2) menganalisis pengaruh DAU terhadap pertumbuhan ekonomi Sumatera Utara.

II. TINJAUAN PUSTAKA

Otonomi daerah yang telah berlangsung sejak tahun 2001 di Indonesia mengalami perkembangan yang luar biasa. Perubahan pola kewenangan dan kekuasaan yang terpusat secara perlahan didelegasikan kepada daerah atau dengan kata lain terdapat perubahan pola pendekatan dari sentralistik berubah menjadi desentralistik. Desentralisasi sendiri menurut Dwipayana (2003) memungkinkan berlangsungnya perubahan dasar dalam karakteristik hubungan kekuasaan antara daerah dengan pusat, sehingga daerah diberikan kekuasaan untuk menghasilkan keputusan-keputusan politik tanpa intervensi pusat.

Menurut Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999, bentuk transfer yang paling penting adalah DAU dan DAK, selain bagi hasil (*revenue sharing*). Transfer merupakan konsekuensi dari tidak meratanya kemampuan keuangan dan ekonomi daerah. Selain itu, tujuan transfer adalah mengurangi kesenjangan keuangan horisontal antar daerah, mengurangi kesenjangan vertikal Pusat-Daerah, mengatasi persoalan efek pelayanan publik antar daerah, dan untuk menciptakan stabilitas perekonomian daerah.

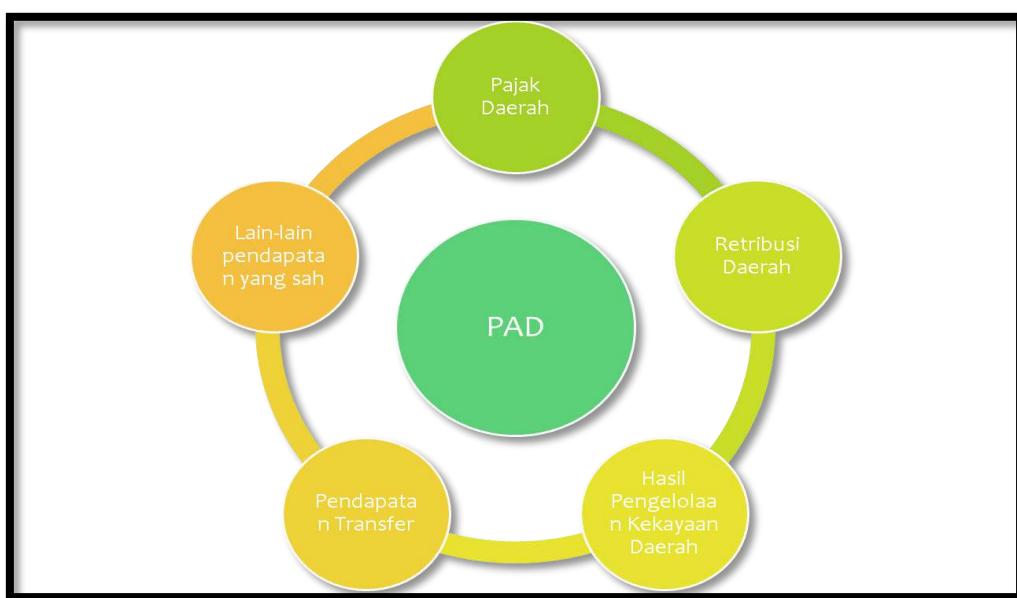
Lebih lanjut menurut Noordiawan dalam Agus Subroto (2009) menyatakan bahwa desentralisasi, penyerahan kewenangan pemerintahan oleh Pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Suparmoko (2002) menyatakan bahwa untuk memahami sistem pemerintahan perlu dipahami perbedaan pengertian antara istilah desentralisasi dan dekonsentrasi. Desentralisasi adalah pengembangan otonomi daerah, sedangkan dekonsentrasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom, yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat atau perangkat pusat di daerah.

Mardiasmo (2002) menyatakan, secara teoritis desentralisasi diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu pertama, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa

dan kreatifitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan diseluruh daerah dengan memanfaatkan sumberdaya dan potensi yang tersedia di masyarakat; kedua, memperbaiki alokasi sumberdaya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintahan yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap, sedangkan tingkat pemerintahan yang paling rendah adalah desa.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara jelas mengemukakan sumber-sumber pendapatan suatu daerah. Sumber pendapatan daerah dapat berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan dan kekayaan daerah, serta pendapatan lain-lain yang sah. Semuanya masuk ke dalam PAD yang didapatkan atau berasal asli dari daerah tersebut. Sedangkan dana transfer fiskal berupa pendapatan transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. (Lihat Gambar 2)

Gambar 2. Sumber-Sumber Pendapatan Daerah



Sumber : Undang-Undang No. 23 Tahun 2014.

Penerapan otonomi daerah tersebut dilandasi dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Di dalam UU No.32 Tahun 2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemda, pemerintah pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari DAU, DAK, dan bagian daerah dari Dana Bagi Hasil yang terdiri

dari pajak dan sumber daya daya alam. DAU merupakan salah satu komponen dana terbesar yang diterima daerah. Dalam beberapa tahun berjalan, proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibandingkan dengan penerimaan daerah lain termasuk PAD.

A. Studi Empiris Tentang Pengaruh Dana Alokasi Umum Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah

Penelitian mengenai pengaruh dana transfer fiskal terhadap pertumbuhan daerah pernah dilakukan sebelumnya diantaranya adalah Maryanti dan Endrawati (2010) melakukan penelitian mengenai pengaruh dana desentralisasi fiskal seperti DAU, DAK, dan PAD terhadap pertumbuhan ekonomi dengan studi kasus di Sumatera Barat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel pertumbuhan DAU, DAK memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Lebih lanjut penelitian yang dilakukan oleh Fischer tahun 1996 di Amerika Serikat, mendapatkan hasil bahwa persentase transfer dari seluruh pendapatan mencapai 50 persen untuk pemerintah federal dan 60 persen untuk pemerintah daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Deller (2002) lebih lanjut menemukan bahwa khususnya untuk daerah Winconsin sebesar 47 persen pendapatan pemerintah daerah berasal dari transfer pemerintah pusat. Di negara-negara lain, persentase tranfer atas pengeluaran pemerintah daerah adalah 85 persen di Afrika Selatan, 67-95 persen di Nigeria, dan 70-90 persen di Meksiko. Di Indonesia, pada saat sekarang, sesuai dengan UU No. 33 Tahun 2004, transfer yang dalam hal ini disamakan dengan istilahnya dengan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26 persen dari Pendapatan Dalam Negeri Netto yang ditetapkan dalam APBN.

Maimunah (2006) melakukan penelitian mengenai DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah untuk kabupaten/kota yang ada di Pulau Sumatera. Hasil penelitian tersebut menemukan bahwa kabupaten/kota yang ada di pulau Sumatera memiliki kecenderungan untuk mengandalkan DAU sebagai sumber penerimaan daerah. Dan yang menarik bahwa *terjadi flypaper effect* dari DAU yang berikan terhadap belanja daerah. Artinya setiap peningkatan DAU yang diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota akan meningkatkan belanja daerah.

Lebih lanjut Wijaya (2008) menemukan bahwa ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana transfer dari pemerintah pusat, yang merupakan suatu kondisi dimana pemerintah daerah merespon belanja lebih banyak dengan menggunakan dana transfer fiskal

dari pada mengandalkan kemampuan sendiri. Menurut Adi (2008) menyatakan bahwa ada beberapa faktor yang menyebabkan rendahnya kontribusi PAD terhadap total belanja daerah, diantaranya adalah; (1) masih adanya sumber pendapatan potensial yang dapat digali oleh Pemda akan tetapi berada di luar wewenang Pemerintah Daerah; (2) rendahnya tingkat hidup dan ekonomi masyarakat yang tercermin dalam pendapatan per kapita; dan (3) kurang mampunya Pemerintah Daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan yang ada. Padahal pendapatan daerah diperlukan untuk menopang pertumbuhan ekonomi daerah.

Lebih lanjut mengenai desentralisasi fiskal, Mandala Harefa (2010) melakukan penelitian di Provinsi Kalimantan Timur. Hasil penelitian tersebut menemukan bahwa kebijakan desentralisasi fiskal melalui kebijakan melalui dana transfer seperti DAU, DAK, dan DBH belum dapat meningkatkan pendapatan per kapita, menurunkan jumlah penduduk miskin, dan mengurangi tingkat pengangguran. Bahkan yang menarik adalah terjadi temuan pelanggaran dalam penggunaan anggaran yang terjadi di Provinsi Kalimantan Timur.

Lin dan Liu (2000) melakukan penelitian dengan objek penelitian studi kasus di China mendapatkan kesimpulan bahwa pemerintah perlu meningkatkan investasi modal guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah. Mereka menemukan bahwa adanya korelasi yang kuat antara belanja investasi pada infrastruktur terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Lebih lanjut Lin dan Liu (2000) mengemukakan bahwa pemberian desentralisasi fiskal kepada daerah memberikan keleluasaan bagi daerah untuk mengembangkan belanja daerah yang memacu pertumbuhan ekonomi.

III. METODOLOGI ANALISIS

A. Spesifikasi Model

Metodologi yang digunakan dalam analisis adalah model ekonometri berupa data panel (gabungan antara *time series* dengan *crosssection*), yang selanjutnya akan dibahas pada penelitian ini. Penelitian ini juga akan membahas mengenai data yang digunakan dan konsep-konsep. Di samping itu, dibahas pula mengenai teknik pendugaan dan pengujian parameter yang digunakan. Hasil analisis adalah berupa koefisien untuk masing-masing variabel independen. Koefisien ini diperoleh dengan cara memprediksi nilai variabel dependen dengan suatu persamaan.

Menurut Tambunan (2011) pertumbuhan ekonomi adalah penambahan Produk Domestik Bruto (PDB) yang terjadi dalam satu periode waktu tertentu . Lebih lanjut Kuznet dalam Todaro (2000) mengemukakan bahwa pertumbuhan ekonomi adalah kenaikan kapasitas dalam jangka panjang dari suatu negara yang menyediakan barang ekonomi kepada penduduknya. Proses pertumbuhan ekonomi dipengaruhi oleh dua macam faktor, yaitu faktor ekonomi dan faktor non ekonomi. Pertumbuhan ekonomi suatu negara tergantung pada alam, sumber daya manusia, modal, usaha, dan teknologi. Lebih lanjut Todaro (2000) dalam pertumbuhan ekonomi terdapat tiga komponen utama suatu perekonomian, yaitu : (a) akumulasi modal yang meliputi semua bentuk jenis investasi dan modal; (b) pertumbuhan penduduk dan, (c) kemajuan teknologi.

Untuk melakukan analisis terhadap pengaruh DAU terhadap pertumbuhan ekonomi, penelitian ini menggunakan *production function based* yang didasarkan kepada *framework* yang sering digunakan dalam berbagai literatur untuk menghitung pertumbuhan ekonomi. Penelitian ini menggunakan fungsi *a Cobb-Douglas produksi* (Mankiw et al., 1992). Dimana :

Dimana y menunjukkan PDRB, k adalah modal atau capital, A adalah level dari teknologi, dan Q adalah tenaga kerja yang diasumsikan konstan. Sehingga berdasarkan persamaan (1) diatas dibentuk dalam bentuk pertumbuhan (logaritma) dan diturunkan terhadap waktu maka akan didapatkan pertumbuhan ekonomi daerah seperti pada persamaan (2) dibawah :

Berdasarkan persamaan (2) diketahui bahwa pertumbuhan ekonomi tergantung akan faktor perubahan akan teknologi dan perubahan akan modal atau kapita. Perubahan teknologi menurut Lin dan Liu (2000) tidak hanya merefleksikan perubahan teknologi akan tetapi juga perbedaan dalam sumber daya alam dan pemerintahan daerah. Menurut Lin dan Liu perubahan akan variabel teknologi salah satunya adalah tergantung akan variabel desentralisasi fiskal. Zhang dan Zou (2001) mengemukakan pendekatan bahwa pertumbuhan ekonomi suatu negara dipengaruhi oleh belanja publik yang dilakukan dikeluarkan. Sehingga regresi panel yang dipakai untuk memenuhi tujuan penelitian ini menggunakan persamaan sebagai berikut :

$$Y_{it} = a_{it} + b_{it}DAU_{it} + c_{it}PAD_{it} + d_{it}BM_{it} + \varepsilon t \quad (3)$$

Dimana Y_{it} adalah pertumbuhan ekonomi daerah, a adalah konstanta, b , c , dan d koefisien regresi, DAU_{it} jumlah DAU masing-masing provinsi, PAD_{it} jumlah PAD masing-masing provinsi, BM_{it} adalah belanja modal masing-masing provinsi dan ε_{it} merupakan *error term*. i adalah

seluruh kabupaten/kota yang ada di provinsi di Provinsi Sumatera Utara , t adalah periode waktu, tahun 2006 sampai 2015.

B. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan dua pendekatan sekaligus untuk melakukan analisis terhadap permasalahan. Pendekatan yang dipakai yaitu metode kualitatif dan kuantitatif untuk menjawab permasalahan penelitian diatas. Metode kualitatif digunakan untuk menggambarkan perkembangan pendapatan dan belanja di Kabupaten/Kota di Sumatera Utara, sementara itu pendekatan kuantitatif digunakan untuk menjawab pengaruh DAU terhadap pertumbuhan ekonomi di Sumatera Utara. Dalam konteks penelitian ini maka yang akan diangkat dan disajikan adalah tentang pengaruh DAU yang diterima oleh pemerintah Kabupaten/ Kota terhadap pertumbuhan ekonomi daerah studi Provinsi Sumatera Utara.

Data yang telah terkumpul melalui serangkaian teknik pengumpulan data di atas akan dilakukan analisis data dengan menggunakan metode kualitatif dan kuantitatif. Tahap pertama adalah analisis dengan metode kualitatif, ada tiga langkah yang dilakukan dalam analisis data kualitatif ini, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan simpulan. Reduksi data dilakukan agar data yang berasal dari berbagai sumber tersebut dapat dipahami. Oleh karena itu, dalam reduksi data ini peneliti berupaya melakukan *editing* dan *kategorisasi* data sesuai dengan masalah dan tujuan yang telah ditetapkan dalam penelitian ini. Setelah dilakukan reduksi data, langkah selanjutnya dilakukan penyajian data dan penarikan simpulan.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Perkembangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Sumatera Utara

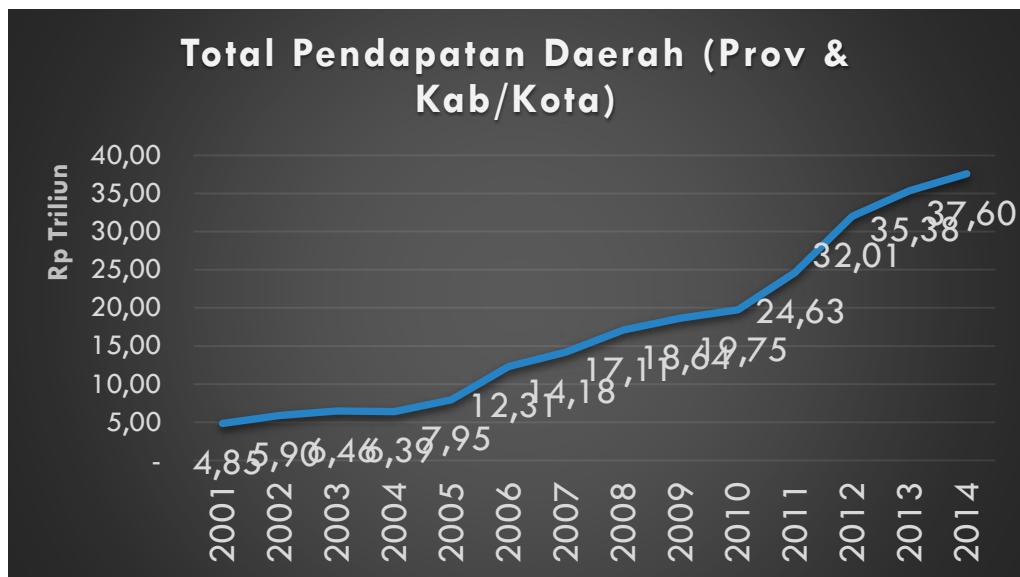
Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013, APBD merupakan Rancangan Keuangan Tahunan Pemerintah Daerah dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam penyusunannya, keterkaitan antara kebijakan perencanaan dengan penganggaran oleh Pemerintah Daerah serta sinkronisasi dengan berbagai kebijakan Pemerintah Pusat dalam perencanaan dan penganggaran negara tentunya perlu diperhatikan.

Berikut akan diuraikan mengenai Pendapatan dan Belanja yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/ Kota Sumatera Utara.

A.1. Pendapatan Kabupaten/ Kota di Sumatera Utara

APBD Kabupaten/ Kota Sumatera Utara terdiri dari bagian Pendapatan dan Pengeluaran. Bagian Pendapatan terdiri dari PAD dan Bagian Dana Perimbangan. Pada bagian awal gambaran umum mengenai keuangan daerah Pemerintah Sumatera Utara akan dibahas mengenai perkembangan pendapatan atau penerimaan yang didapatkan oleh Pemerintah Sumatera Utara (Sumut). Secara definsi berdasarkan peraturan yang berlaku, PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan untuk mengumpulkan dana guna keperluan daerah yang bersangkutan dalam membiayai kegiatan daerahnya. PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.

Berdasarkan data yang diperoleh dari BPS Provinsi Sumatera Utara, realisasi penerimaan pendapatan Provinsi Sumatera Utara yang terdiri dari Pendapatan Provinsi, Kabupaten dan Kota periode tahun 2004 sampai dengan tahun 2014 mengalami trend yang cukup meningkat. Jika pada tahun 2004 besaran realisasi pendapatan Provinsi Sumatera Utara adalah sebesar Rp4,85 triliun maka pada tahun 2014 mengalami peningkatan yang sangat signifikan sebesar 675% menjadi Rp37,6 trilun (Lihat Gambar 3). Dalam kurun waktu 13 tahun, rata-rata pertumbuhan pendapatan daerah total Provinsi, Kabupaten dan Kota Sumatera Utara sebesar 51,9% / tahun.

Gambar 3. Perkembangan Pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Utara Periode Tahun 2001-2014

Sumber : BPS (2016).

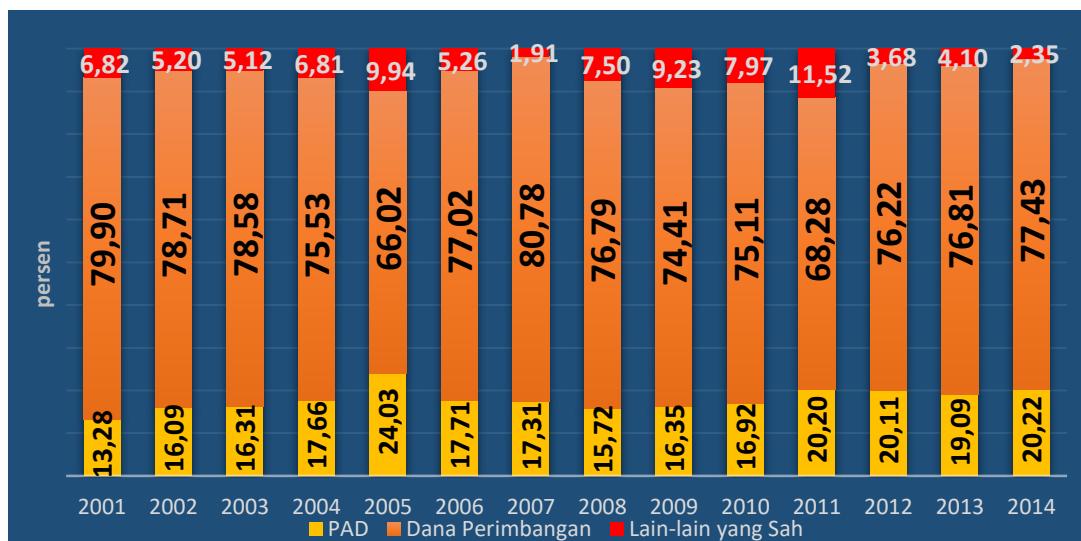
Sedangkan jika diteliti lebih lanjut mengenai pendapatan Provinsi Sumatera Utara khususnya yang berasal dari Dana Perimbangan, juga mengalami pertumbuhan yang sangat tinggi dari awal otonomi daerah tahun 2001. Pada tahun 2001 dana perimbangan yang diberikan kepada Provinsi, Kabupaten dan kota di Sumatera Utara sebesar Rp3,88 triliun, akan tetapi mengalami peningkatan yang cukup tinggi mencapai 650% pada tahun 2014 menjadi sebesar Rp29,12 triliun. Maka secara rata-rata pertumbuhan dana perimbangan untuk Sumatera Utara dapat diperoleh sebesar 18,35% / tahun (lihat Gambar 4).

Gambar 4. Perkembangan Dana Perimbangan Untuk Provinsi, Kabupaten dan Kota Sumatera Utara Periode Tahun 2001-2014.

Sumber : BPS (2016)

Lebih lanjut mengenai dana perimbangan, ditelaah lebih lanjut Provinsi Sumatera Utara baik itu tingkatan pemerintah provinsi, kabupaten dan kota masih memiliki tingkat kemandirian fiskal yang cukup rendah. Tingkat kemandirian fiskal tersebut dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2014 masih mengalami stagnasi pertumbuhan PAD. Berdasarkan Gambar 5. dapat dilihat secara jelas bahwa Pemerintah Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) masih sangat ditopang oleh dana perimbangan khususnya dana perimbangan yang berasal dari DAU. Hal ini menandakan bahwa pemerintah daerah masih sangat bergantung kepada dana bantuan dari pemerintah pusat untuk membiayai pembangunan di daerah.

**Gambar 5. Komposisi PAD, Dana Perimbangan dan Pendapatan Lain-Lain yang Sah di Sumatera Utara
(Provinsi/Kabupaten/Kota)**



Sumber : BPS (2016).

Sementara itu, data tahun 2015 menunjukkan bahwa realisasi pendapatan tahun 2015 masih belum banyak berubah dari periode yang sama tahun yang lalu, yaitu 81% ditopang oleh transfer berupa dana perimbangan. Realisasi PAD 17 dari 33 Pemerintah Kabupaten/ Kota di Sumatera Utara mencapai Rp1,4 triliun atau hanya 89% dari targetnya. Realisasi PAD tertinggi dicapai Pemerintah Daerah Kabupaten Tapanuli Utara sebesar 137% dari target, sementara terendah dicapai oleh Pemerintah Kabupaten Asahan hanya sebesar 46% dari targetnya. Realisasi PAD tersebut tidak lepas dari penerimaan pajak yang merupakan komponen utama dari PAD tersebut.

A.2. Belanja Pemerintah Daerah Sumatera Utara

Data dari BPS (2015) dari 33 Kabupaten/ Kota yang ada di Provinsi Sumatera Utara, Kota Medan merupakan daerah dengan belanja daerah terbesar dengan total belanja Rp4,8 triliun. Diikuti oleh Kabupaten Deli Serdang dengan total belanja daerah Rp3,26 triliun, sedangkan daerah Kabupaten/ Kota yang memiliki belanja terkecil adalah Kota Tanjungbalai dengan nilai sebesar Rp73,6 miliar. Sementara itu berdasarkan rasio antara belanja langsung pemerintah dibandingkan dengan belanja tidak langsung pemerintah, Kabupaten Nias Selatan memiliki proporsi yang cukup tinggi dibandingkan 32 Kabupaten/Kota lainnya yang ada di Provinsi Sumatera Utara dengan rasio sebesar 2,3. Sementara itu Kabupaten Nias Utara dan Nias merupakan urutan ke-2 dan ke-3 yang memiliki rasio yang cukup besar antara belanja langsung dibandingkan belanja tidak lansung.

Belanja daerah 17 dari 33 Kabupaten/Kota di Sumatera Utara sebesar Rp17,1 triliun atau 95,7% dari anggaran belanja tahun 2015. Sebagaimana pendapatannya, realisasi belanja tersebut juga secara nominal lebih tinggi dibandingkan dengan tahun 2014 yang secara nominal tercatat sebesar Rp15,2 triliun. Namun secara persentase masih dibawah realisasi tahun 2014 yang mencapai sebesar 97,1% dari pagu anggaran. Rendahnya realisasi belanja tahun 2015 tidak terlepas dari kondisi politik terkait pelaksanaan pilkada serentak tahun 2015 dan terlambatnya persetujuan Perubahan APBD tahun 2015.¹⁸ Komponen belanja yang terbesar adalah belanja pegawai yang mencapai sebesar Rp9 triliun (52,7% dari total anggaran), diikuti oleh belanja modal Rp3,6 triliun (21,5% dari total anggaran), dan belanja barang dan jasa yang mencapai Rp2,8 triliun (16,8% dari total anggaran).

Dari sisi kualitas belanja seperti yang telah diuraikan diatas, hampir semua baik Provinsi maupun Kabupaten dan kota yang ada di Sumatera Utara sebagian besar belanja pemerintah masih terfokus kepada belanja operasional dan proporsi belanja modal yang masih relatif rendah. Dalam kurun waktu tahun 2012 sampai dengan 2014 sebanyak 15 daerah menaikkan belanja operasionalnya, 14 daerah menurun dan 5 daerah relatif stabil. Hanya beberapa kabupaten seperti Nias Barat, Labusel, Gunung Sitolo, Nias Utara, dan Nias memiliki rasio belanja operasional dibawah 65%.¹⁹

Secara umum sebagian besar belanja pemerintah daerah masih terfokus kepada belanja operasionalnya seperti gaji Pegawai, belanja barang sedangkan belanja modalnya masih kecil. Hal ini bisa terlihat dari 33 Kabupaten/Kota dan Provinsi yang ada di Provinsi Sumatera Utara

¹⁸ Hasil diskusi dengan Bappeda Provinsi Sumatera Utara tanggal 1 Agustus 2016.

¹⁹ Hasil FGD dengan Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Sumatera Utara, Wahyu Ario P, tanggal 3 Agustus 2016.

rata-rata rasio belanja operasional berada diatas 65%. Pemerintah Daerah bahkan memiliki rasio belanja operasional rata-rata dari tahun 2012 sampai dengan tahun 2014 sebesar 86,12%. Kemudian Kota Siantar memiliki proposi belanja operasional sebesar 83,69% pada periode yang sama (Lihat Lampiran 1.). Kondisi ini menunjukkan bahwa hampir sebagian besar Pemerintah Daerah yang ada di Sumatera Utara masih kurang fokus kepada belanja langsung seperti belanja modal. Karena hampir sebagian besar belanja langsung terutama belanja modal dapat langsung berdampak terhadap masyarakat di Provinsi Sumatera Utara.

A.3. Permasalan yang Dihadapi Pemerintah Sumatera Utara dalam Memacu Pertumbuhan Ekonomi

Ada beberapa kendala yang ditemukan dalam penelitian ini mengenai Provinsi Sumatera Utara, beberapa kendala dan permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Sumatera Utara dalam memacu pertumbuhan ekonomi adalah sebagai berikut:²⁰

1. Kualitas Belanja pemerintah Provinsi dan Kabupaten/ Kota yang masih relatif kurang berkualitas. Secara umum, sebagian besar belanja pemerintah daerah masih terfokus kepada belanja operasional (seperti contohnya gaji pegawai, belanja barang, dll) sedangkan belanja modalnya masih relatif kecil.
2. Provinsi Sumatera Utara memiliki 33 Kabupaten/Kota yang relatif memiliki kapasitas fiskal yang rendah. Dari beberapa Kabupaten/Kota tersebut lebih dari 50% masih sangat bergantung kepada *fiscal transfer* dari Pemerintah Pusat dan memiliki PAD yang relatif rendah. Data hasil pengolahan menunjukkan bahwa hanya 10 Kabupaten/kota yang memiliki kapasitas fiskal yang sedang dan tinggi, sisanya memiliki kapasitas fiskal rendah.
3. Kondisi infrastruktur belum memadai untuk memacu pertumbuhan pembangunan dan ekonomi. Ketersediaan listrik menjadi kendala utama bagi pertumbuhan ekonomi, ditambah lagi kondisi jalan yang rusak berat (239 km).
4. Tata kelola pemerintah dan penegakan hukum masih perlu diperbaiki. Indeks korupsi yang masih rendah, perizinan masih berbelit karena kurangnya kualitas pelayanan aparatur serta ekonomi biaya tinggi.
5. Produktivitas sektor pertanian masih rendah. Sebagai salah satu penopang utama perekonomian Provinsi Sumatera Utara, produktivitas sektor ini masih relatif rendah.

²⁰ Merupakan rangkuman Hasil FGD dengan FE Universitas Sumatera Utara, diskusi dengan Bappeda Provinsi Sumatera Utara, dan Diskusi dengan Bank Indonesia Kantor Perwakilan Sumatera Utara tanggal 25 Juli – 4 Agustus 2016.

6. Kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang relatif rendah. Rata-rata kualitas sumber daya masih lulusan SMP ke bawah termasuk rendah.
7. Daya dukung lingkungan yang berkurang. Pertumbuhan sektor perkebunan dan industri yang sangat pesat di Sumatera Utara diiringi dampak negatif yaitu memburuknya daya dukung lingkungan. Rendahnya daya dukung lingkungan mengancam keberlanjutan pertumbuhan, apalagi untuk perekonomian yang masih bertumpu pada sumber daya alam dan jasa lingkungan.

B. Pengaruh Dana Alokasi Umum Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Provinsi Sumatera Utara

Pada bagian berikut akan dibahas mengenai pengaruh DAU terhadap pertumbuhan ekonomi di Provinsi Sumatera Utara. Untuk mengetahui pengaruh tersebut maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kuantitatif dengan metode regresi data panel. Data yang digunakan bersumber dari 38 Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Sumatera Utara yang bersumber dari Dirjen Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan dan BPS.

Maka langkah pertama adalah menentukan metode estimasi *fixed effect* dengan *cross section weight*, dilakukan setelah melakukan tahapan-tahapan pengujian sebagai berikut: untuk pemilihan metode estimasi untuk penggunaan metode *individual effect* atau *common effect* dilakukan dengan uji F.

$$H_0 : \alpha_1 = \alpha_2 = \dots = \alpha_n \text{ (intersep sama/ common effect)}$$

$$H_1 : \alpha_1 \neq \alpha_2 \neq \dots \neq \alpha_n \text{ (individual effect)}$$

$$F = \frac{(R_{UR}^2 - R_R^2)/m}{(1 - R_{UR}^2)/(n - k)} = \frac{(0,983 - 0,923)/2}{(1 - 0,983)/(30 - 5)} = 44,117$$

Berdasarkan rumus diatas didapatkan nilai F-hitung sebesar 44,117, sementara nilai F tabel sebesar 2,40. Maka $F\text{-hitung} > F\text{-tabel}$ sehingga H_0 ditolak, yang menyatakan bahwa intersep adalah sama yaitu dengan metode *common effect*, dan metode yang lebih baik adalah metode estimasi dengan *individual effect*, di mana intersep antar individu berbeda.

Maka untuk menetukan model estimasi terbaik dengan menggunakan *Hausment Test*, didapatkan hasil sebagai berikut :

Correlated Random Effects - Hausman Test

Pool: TB

Test cross-section and period random effects

| Test Summary | Chi-Sq. Statistic | Chi-Sq. d.f. | Prob. |
|----------------------|-------------------|--------------|--------|
| Cross-section random | 37,850470 | 2 | 0,0000 |

Sumber : Eviews versi 6.0 diolah (2016).

Dengan nilai probabilitas sebesar 0,000 maka H_0 (model *random effect*) ditolak, sehingga model yang tepat digunakan adalah model efek tetap (*fixed effect*)

Setelah dilakukan pemilihan model efek tetap (*fixed effect*) maka langkah selanjutnya adalah melakukan regresi data panel. Maka didapat model estimasi terbaik adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Hasil Regresi Pertumbuhan Ekonomi

| Variabel Dependen | Koefisien | t-Statistic |
|--------------------|-----------|-------------|
| C | 3,423 | 1,979* |
| Log(DAU) | 0,010 | 3,243* |
| Log(PAD) | 1,250 | 0,615 |
| Log(BM) | 0,041 | 2,143* |
| Statistics | | |
| R-Squared | | 0,786 |
| F-Statistic | | 86,54 |
| Prob(F-statistic) | | 0,000 |
| Durbin-Watson Stat | | 1.954 |

*Signifikan pada tingkat $\alpha = 5\%$

Sumber : Hasil Pengolahan data (2016).

Tabel 1. menunjukkan hasil estimasi data panel terhadap model persamaan regresi data panel terhadap variabel independen, yakni pertumbuhan ekonomi. Berdasarkan hasil uji F, untuk menguji signifikansi dari model terhadap masing-masing dapat terlihat pada Tabel 1. Berdasarkan uji F pengaruh pertumbuhan DAU, PAD dan belanja Modal (BM) terhadap pertumbuhan ekonomi memiliki Probabilitas (F-stat) $0,0000 < \alpha = 5\%$. Namun berdasarkan hasil regresi data panel diatas, hanya variabel pertumbuhan DAU dan BM yang signifikan

mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Sedangkan variabel pertumbuhan PAD tidak signifikan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Nilai R-squared sebesar 0,786 artinya model secara representatif dapat menjelaskan keragaman variabel dependen sebesar 78,6 persen.

Hasil analisa regresi data panel terhadap pertumbuhan ekonomi Sumatera Utara menunjukkan hasil sebagai berikut. Variabel pertumbuhan DAU dan pertumbuhan belanja modal memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Setiap kenaikan pertumbuhan DAU 1 persen akan berdampak terhadap peningkatan pertumbuhan ekonomi sebesar 0,010 persen, *ceteris paribus*. Sementara itu, setiap terjadi kenaikan 1 persen pertumbuhan belanja modal (BM) akan berdampak terhadap peningkatan pertumbuhan ekonomi sebesar 0,041 persen, *ceteris paribus*. Sementara itu variabel pertumbuhan PAD tidak signifikan memberikan pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi.

Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Kresnandra (2012) yang menemukan bahwa berdasarkan sampel Kabupaten/ Kota di Provinsi Bali hubungan desentralisasi fiskal memiliki pengaruh yang positif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Lebih lanjut N.Akai *et al.* (2007) yang melakukan penelitian terhadap 50 negara bagian di Amerika Serikat dengan periode waktu 1992-1997. Hasil penelitian menemukan bahwa *fiscal decentralization* melalui pemberian dana kepada pemerintah daerah terbukti dapat mendorong pertumbuhan ekonomi negara bagian di Amerika Serikat. Sementara itu, penelitian yang dilakukan oleh Pepinsky dan Maria (2011) tentang desentralisasi dan kinerja perekonomian di Indonesia menemukan bahwa desentralisasi fiskal yang diberikan kepada daerah ternyata memberikan dampak yang beragam terhadap kinerja perekonomian daerah. Ada daerah yang setelah diberikan dana transfer fiskal ternyata dapat memacu pertumbuhan ekonomi, namun ada juga daerah yang setelah diberikan transfer fiskal tidak berdampak terhadap kinerja Penelitian yang dilakukan oleh Matinez dan McNab (2003) menemukan bahwa pemberian desentralisasi fiskal terbukti memberikan dampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.

Hasil penelitian ini Matinez dan McNab (2003) sejalan dengan hasil penelitian Normal *et al.* (2013) mengemukakan berdasarkan data panel dari 23 negara *Organization for Economics Co-operation and Development* (OECD) periode waktu 1972-2005 menemukan bahwa efek desentralisasi fiskal terutama efek penerimaan desentralisasi fiskal yang diterima memiliki hubungan dengan pertumbuhan ekonomi. Namun menurut Ginting (2012) biasanya peningkatan penerimaan DAU memang memberikan dampak positif dan signifikan terhadap

belanja yang dilakukan oleh pemerintah daerah atau sering disebut sebagai *flypaper effect*. Namun penekanannya adalah bagaimana pemberian dana transfer fiskal tersebut dapat menstimulus pertumbuhan perekonomian daerah melalui belanja yang berkualitas.

Akan tetapi lebih lanjut Celine dan Jaime (2012) mengemukakan bahwa dampak positif desentralisasi fiskal tersebut terletak kepada keputusan *fiscal spending* yang tepat yang dapat mendorong perekonomian. Berdasarkan data dari 140 negara dari periode tahun 1972-2005 belanja fiskal pemerintah daerah harus kepada alokasi yang tepat sasaran untuk dapat memacu pertumbuhan ekonomi daerah. Hal ini berlaku juga untuk provinsi, yaitu Pemerintah Sumatera Utara. Pemberian dana desentralisasi fiskal menurut Zhang dan Zou (1998) dapat memberikan dampak yang positif bagi pertumbuhan ekonomi daerah dengan syarat bahwa alokasi belanja pemerintah daerah harus tepat sasaran mendorong pertumbuhan ekonomi daerah perekonomiannya.

Salah satu kunci bagi belanja yang tepat sasaran dan tepat guna adalah pemerintah daerah harus lebih banyak melakukan belanja kepada belanja publik atau *public investment*. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Zhang dan Zou (1998) mengemukakan bahwa belanja publik terutama belanja infrastruktur memberikan dampak yang sangat besar dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Berdasarkan paparan diatas, jika melihat struktur belanja pada pemerintah Sumatra Utara menunjukkan bahwa belanja pemerintah daerah Sumatra Utara masih berkutat kepada belanja operasional seperti gaji pegawai dan belanja barang.

V. PENUTUP

A. Simpulan

Penelitian ini mencoba melakukan analisis perkembangan penerimaan dan pengeluaran Pemerintah Sumatera Utara. Hasil yang didapatkan bahwa porsi dana perimbangan khususnya DAU masih menjadi sumber utama penerimaan pemerintah Sumatera Utara sedangkan porsi PAD masih memegang peranan yang masih relatif kecil. Sementara itu dari sisi belanja daerah, pemerintah Sumatera Utara masih menerapkan pola belanja yang konvensional, dimana kualitas belanja yang masih sangat besar pada belanja operasional seperti belanja gaji pegawai dan belanja barang. Padahal yang dibutuhkan masyarakat dan dibutuhkan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi adalah belanja yang berkualitas dan berfokus kepada belanja modal.

Sementara itu, berdasarkan hasil analisa regresi data panel menunjukkan bahwa variabel pertumbuhan DAU dan pertumbuhan Belanja Modal memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi Pemerintah Sumatera Utara. Kondisi ini cukup bukti untuk menunjukkan bahwa Pertumbuhan ekonomi di wilayah Pemerintah Sumatera Utara sangat tergantung terhadap DAU yang diberikan oleh pemerintah pusat. Pada saat yang bersamaan, pertumbuhan ekonomi daerah Provinsi Sumatera Utara juga sangat dipengaruhi oleh pertumbuhan Belanja Modal yang dikucurkan oleh Pemerintah Daerah.

B. Rekomendasi

Berdasarkan hasil penelitian diatas, maka belanja pemerintah daerah harus dialokasikan kepada belanja modal yang terbukti bermanfaat dan memiliki pengaruh yang positif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Semakin banyak belanja modal yang dikeluarkan maka akan semakin mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Pemerintah Kabupaten/Kota yang ada di Sumatera Utara perlu melakukan *shfitting political will* dari belanja yang pemerintah daerah yang awalnya kurang berkualitas kerena lebih banyak belanja operasional dibandingkan belanja modal.

Poin berikutnya yang harus menjadi perhatian bagi pemerintah daerah Kabupaten/ Kota di Sumatera Utara adalah diperlukannya usaha yang lebih serius untuk memperbaiki tata kelola pemerintahan menjadi *Good Governance*. Pengalaman empirik membuktikan sudah beberapa kali kepala daerah di Sumatera Utara diamankan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Oleh karena itu, diperlukan usaha lebih dari pemerintah daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Terlebih lagi diperlukannya penyederhanaan perizinan dan peningkatan kualitas pelayanan aparatur terhadap masyarakat dan pelaku usaha. Jika semua pemerintah Kabupaten/ Kota telah melakukan praktik *Good Governance* dalam pemerintahan dan sudah dapat mewujudkan penyederhanaan perizinan dan pelayanan apartur yang baik maka diharapkan dapat meningkatkan daya saing dan dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat dan pelaku usaha untuk melakukan usaha di Sumatera Utara.

DAFTAR PUSTAKA

- Adi Priyo Hadi. 2008. Relevansi transfer Pemerintah Pusat dengan Upaya Pajak Daerah (Studi pada Pemerintah Kabupaten dan Kota sej Jawa). *The Second National Conference UKWMS*. Surabaya
- Agus Subroto. 2009. Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa (Studi Kasus Pengelolaan Alokasi DanaDesa Di Desa-Desa Dalam Wilayah Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung Tahun 2008). *Tesis*. Program Pascasarjana Universitas Diponegoro
- Anak Agung Ngurah Agung Kresnandra. 2012. Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah Dengan Dana Perimbangan dan Investasi Swasta Sebagai Variabel Pemoderasi. *Jurnal Bisnis dan Manajemen*. Vol.3(2) Hlm. 44-63
- Ari Mulianta Ginting. 2012. Pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah di Provinsi di Pulau Jawa. *Kajian*. Vol.17(3). Hlm. 357-382.
- Aridian Suntoro Eko, Dwipayana. (2003). *Membangun Goood Gocernance di Desa* . Yogyakarta: Institute of Research and Empowerment
- Baltagi, Badi H. 2005. *Econometric Analysis of Panel Data*. 3rd ed. John Wiley & Son. Chichester.
- Bank Indonesia. (2016). *Kajian Ekonomi dan Keuangan Regional Provinsi Sumatera Utara Triwulan IV 2015*. Kantor Perwakilan Bank Indonesia Provinsi Sumatera Utara
- BPS. 2016. *Sumatera Utara Dalam Angka Tahun 2016*. Medan : BPS Provinsi Sumatera Utara.
- Celine Carrere dan Jaime de Melo. (2012). Fiscal Spending and Economic Growth : Some Stylized Facts. *World Development*. Vol.40(9). Hlm 1750-1761
- Deller, Steven,Craig Maher, & Victor Lledo. 2002. *Wisconsin Local Government, State Share Revenue and The Illusive Flypaper Effect*, University of Wisconsin-Madison, working paper.
- “Desentralisasi Fiskal Seutuhnya”, Diunduh dari <http://www.kemenkeu.go.id/en/node/46912>, tanggal 6 Juni 2016
- Fischer, Ronald C. 1996. *State And Local Public Finance*. Chicago: Irwin, Inc
- Gregory N. Mankiw, David Romer dan David N. Weil. 1992. A Contribution to the Empiric of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economic*. Vol. 107. Hlm 407-437
- “Hapus Ketimpangan Daerah, Dana Alokasi Umum Dinaikkan”, Okezone tanggal 8 Setepmber 2015. (Diunduh dari <http://economy.okezone.com/read/2015/09/08/20/1210338/hapus-ketimpangan-daerah-dana-alokasi-umum-dinaikkan>, tanggal 7 April 2016
- Jorge Martinez-Vazquez dan Robert M. McNab. 2003. Fiscal Decentralization and Economic Growth. *World Development*. Vol.31(9). Hlm 1597-1616

- Justin Yifu Lin dan Zhiqiang Liu. 2000. Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. *Economic Development and Cultural Change*. Vol 49(1). Hlm 1-21
- Lin, Justin Yifu dan Zhiqiang Liu. 2000. Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. *Economic Development and Cultural Change*. Vol 49(1). Pp 1-21
- Maimunah Mutiara. 2006. *Flypaper effect pada DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera*. Makalah disampaikan dalam Simposium Nasional Akuntansi. Padang 23-26 Agustus 2006
- Mandala Harefa. 2010. Implementasi Transfer Dana Perimbangan dan Implikasinya. *Kajian*. Vol 15(4). Hlm. 1-26
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi Daerah dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi Offset
- Michael Todaro. 2000. *Economic Development 7th Edition*. New York : New York University, Addison Mesley
- Nobou Akai, Yukihiko Nishimura, dan Masayo Sakata. 2007. Complementary, Fiscal Decentralization and Economic Growth. *Economics of Governance*. Vol.8(4). Hlm. 339-362
- Normal Gemmell, R Kneller dan I Sanz. 2013. Fiscal Decentralization and Economic Growth : Spending versus Revenue Decentralization. *Economic Inquiry*. Vol. 51(4). Hlm. 1915-1931
- Pepinsky, Thomas B dan Wihardja, Maria. 2011. Decentralization and Economic Performance in Indonesia. *Journal of East Asian Studies*. Vol 11(3). Hlm 337-371
- Sandhi Wijaya. 2008. Pengaruh PAD dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah (Studi pada Kabupaten Pekalongan). *Skripsi*. Fakultas Ekonomi. Universitas Jenderal Sudirman.
- Suparmoko. (2002). *Ekonomi Publik*. Yogyakarta : Andi Offset
- Tao Zhand dan Heng-fu Zou. 1998. Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China. *Journal of Public Economics*. Vol.67. Hlm. 224-240
- Tao Zhand dan H. Zou. 2001. The growth impact of intersectoral and intergovernmental allocation of public expenditure. With applications to China and India. *China Economic Review*. Vol.12(1). Hlm. 58-81
- "Terima suap, 7 Anggota DPRD Sumatera Utara ditahan KPK", Tempo.co.id, 5 Agustus 2016. Diunduh tanggal 21 November 2016
- Tulus Tambunan. 2011. *Perekonomian Indonesia : Kajian Teoritis dan Analisis Empiris*. Ghalia Indonesia
- Ulfie Maryati dan Endrawati. 2010. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Terhadap Pertumbuhan Ekonomi : Studi Kasus Sumatera Barat. *Jurnal Akuntansi dan Manajemen*. Vol. 5(2). Hlm. 66-84

LAMPIRAN :**1. Kualitas Belanja Kabupaten/ Kota di Sumatera Utara**

| Wilayah | 2012 | 2013 | 2014 | Rata-rata | Keterangan |
|----------------|-------------|-------------|-------------|------------------|-------------------|
| Provinsi Sumut | 88,62 | 88,70 | 81,14 | 86,15 | Turun |
| Asahan | 75,01 | 76,23 | 69,30 | 73,51 | Turun |
| Batubara | 73,67 | 73,02 | 73,20 | 73,30 | Stabil |
| Binjai | 75,66 | 81,03 | 80,89 | 79,19 | Naik |
| Dairi | 82,95 | 79,31 | 78,62 | 80,29 | Turun |
| Deli Serdang | 81,36 | 82,39 | 76,55 | 80,10 | Turun |
| Gunung Sitoli | 62,54 | 62,56 | | 62,55 | Turun |
| Humbanghas | 75,52 | 68,18 | 67,42 | 70,37 | Turun |
| Karo | 79,58 | 72,78 | 82,48 | 78,28 | Naik |
| Labuhanbatu | 72,93 | 72,48 | 76,28 | 73,90 | Naik |
| Labura | 62,37 | 61,57 | 71,57 | 65,17 | Naik |
| Labusel | 66,56 | 53,12 | 63,02 | 60,90 | Turun |
| Langkat | 80,81 | 79,98 | 79,45 | 80,08 | Stabil |
| Madina | 82,11 | 83,09 | 81,26 | 82,15 | Stabil |
| Medan | 81,51 | 80,42 | 78,92 | 80,28 | Turun |
| Nias Barat | 61,05 | 54,99 | 58,50 | 58,18 | Turun |
| Nisel | 67,43 | 68,81 | 68,10 | 68,11 | Naik |
| Nias Utara | 67,51 | 58,29 | | 62,90 | Turun |
| Nias | 62,07 | 63,60 | 69,14 | 64,94 | Naik |
| P. Sidimpuan | 81,27 | 80,94 | 84,41 | 82,21 | Naik |
| Pakpak Bharat | 76,31 | 61,25 | 64,97 | 67,51 | Turun |
| Padang Lawas | 73,40 | 72,72 | 70,63 | 72,25 | Turun |
| Paluta | 59,24 | 67,15 | 79,49 | 68,63 | Naik |
| P. Siantar | 85,26 | 81,45 | 84,36 | 83,69 | Stabil |
| Samosir | 78,50 | 67,91 | 69,70 | 72,04 | Turun |
| Sergei | 81,89 | 74,34 | 81,77 | 79,33 | Stabil |
| Sibolga | 78,05 | 80,69 | 79,68 | 79,47 | Naik |
| Simalungun | 76,35 | 83,07 | 85,99 | 81,80 | Naik |
| Tj. Balai | 74,41 | 76,82 | 75,23 | 75,49 | Naik |
| Tapsel | 71,27 | 68,25 | 72,95 | 70,82 | Naik |
| Tapteng | 77,31 | 69,47 | 86,46 | 77,75 | Naik |
| Taput | 76,43 | 74,72 | 81,14 | 77,43 | Naik |
| Tebing Tinggi | 79,46 | 72,50 | 73,49 | 75,15 | Turun |
| Tobasa | 74,97 | 80,15 | 79,01 | 78,04 | Naik |
| | | | | | |

RINGKASAN

ANALISIS FLYPAPER EFFECT PADA DANA ALOKASI UMUM DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP BELANJA DAERAH DI INDONESIA

Flypaper effect merupakan suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon belanja lebih banyak dengan menggunakan dana perimbangan yang diprosoksi dengan Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) untuk kepentingan belanja daerah daripada menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pada penelitian ini menganalisis pengaruh PAD dan DAU dengan belanja di Kabupaten/Kota di Indonesia serta menguji adanya indikasi *flypaper effect* pada DAU dan PAD terhadap belanja daerah di kabupaten/kota di Indonesia dan di tiap pulau besar di Indonesia yang terdiri dari Pulau Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, Bali-NT dan Papua-Maluku.

Objek dari analisis ini yaitu PAD, DAU, dan Belanja Daerah kabupaten/kota di seluruh Indonesia dengan periode tahun 2014. Berdasarkan hasil analisis, *flypaper effect* terjadi pada belanja daerah di Indonesia, hal ini terlihat pada kedua variabel bebas yaitu DAU dan PAD secara signifikan dapat mempengaruhi variabel terikatnya yaitu belanja daerah, namun DAU memiliki pengaruh lebih besar dibandingkan PAD. Bila dilihat per wilayah, maka wilayah yang berada di Indonesia Barat seperti Sumatera, Jawa dan Kalimantan tidak mengalami *flypaper effect*. Sementara itu, Sulawesi, Bali-NT dan Papua-Maluku mengalami *flypaper effect*. Dengan demikian, simpulan terakhir yaitu adanya keterbatasan kemampuan daerah untuk menggunakan DAU sebagai stimulus potensi fiskal daerah melalui perbaikan pelayanan umum sehingga mampu meningkatkan PADnya.

ANALISIS FLYPAPER EFFECT PADA DANA ALOKASI UMUM DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP BELANJA DAERAH DI INDONESIA²¹

Dwi Resti Pratiwi²² dan Rastri Paramita²³

ANALYSIS OF FLYPAPER EFFECT ON GENERAL ALLOCATION FUND AND REGIONAL INCOME TO REGIONAL EXPENDITURE IN INDONESIA

Naskah diterima 3 November 2016, direvisi 2 Desember, disetujui 6 Desember 2016

Abstract

In 1999, the Government of Indonesia introduced local autonomy to the level of regional governance. It coerces a regional government to be ready to accept more responsibility in governing and managing its house affairs. The main funding sources of local governments come from Own-Source Revenue (PAD). Besides, they also get help from central government transfer such as Balancing Funds (Dana Perimbangan) Which Consist of General Allocation Funds (DAU), Specific Allocation Funds (DAK) And Revenue Sharing Funds (DBH). The regional transfer funds aim to provoke the local government to generate more their own revenue. The regions however become more dependent on central government. Instead of optimizing their own sources income, they tend to enjoy the transfer funds from the central government. There is an indication of asymmetric behavior in response to the transfer of local government. It implies that the regional transfer (i.e. general allocation fund) increases the level of public spending more than an increase in local income of an equivalent size. This study has the objective to provide empirical evidence for the occurrence of flypaper effect on government spending in Indonesia. The study is using a multiple regression as method analysis. This study result indicates that there is flypaper effect on DAU in Indonesia.

Keywords: Flypaper Effect, Balancing Funds, Own Source Revenue

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo 32 Tahun 2004 jo 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, momen ini merupakan tonggak perubahan ketatanegaraan serta kewenangan dan kewajiban pemerintahan daerah di Indonesia. Otonomi daerah yang dilaksanakan pemerintah juga berdampak pada desentralisasi fiskal guna memberikan kesempatan daerah untuk mengelola dan mengembangkan potensi daerah sendiri secara maksimal. Implementasi otonomi daerah yaitu kebutuhan dana yang cukup besar menuju kemandirian pemerintah daerah. Dalam rangka mendukung memenuhi

²¹ Terima kasih kepada Bapak Vid Adrison, S.E., M.A., Ph.D yang telah mereview naskah jurnal ini.

²²Lembaga : Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan. Alamat: Gedung Sekretariat Jenderal DPR RI lt.5, Jln Jend. Gatot Subroto, Senayan, Jakarta, 10270

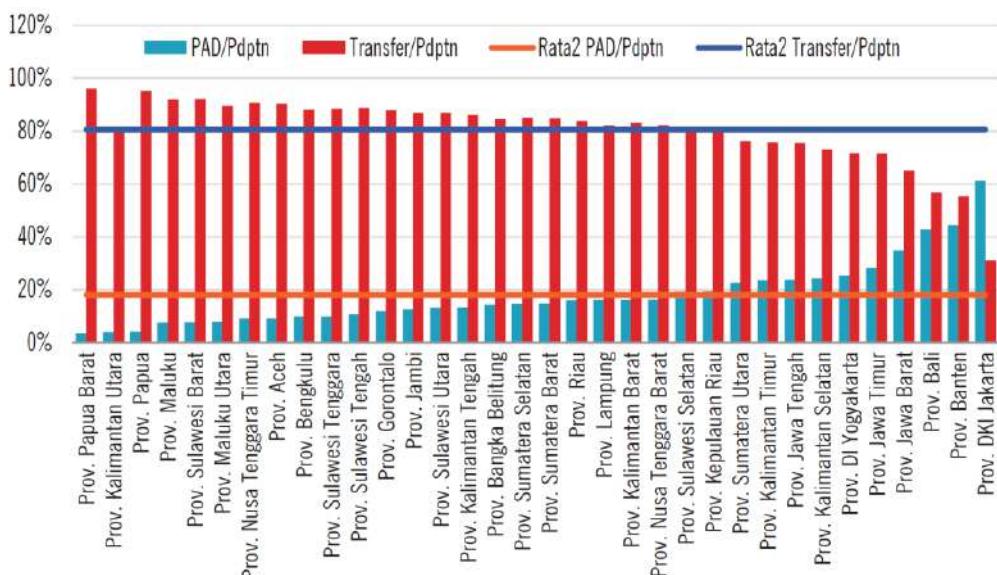
²³Lembaga : Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan. Alamat: Gedung Sekretariat Jenderal DPR RI lt.5, Jln Jend. Gatot Subroto, Senayan, Jakarta, 10270

kebutuhan dana yang besar ini, disahkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah. Desentralisasi keuangan adalah konsekuensi dari adanya kewenangan mengelola keuangan secara mandiri.

Setiap jenis dana perimbangan memiliki fungsinya masing-masing. DAU berfungsi sebagai pemerata fiskal antar daerah (*fiscal equalization*) di Indonesia. DBH berperan sebagai penyeimbang fiskal antara pusat dan daerah dari pajak yang dibagi hasilkan. Sedangkan DAK berperan sebagai dana yang didasarkan pada kebijakan yang bersifat darurat. Di luar dari ketiga fungsi tersebut, untuk secara detailnya, penggunaan dana tersebut diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah kabupaten/kota yang bersangkutan. Oleh karena itu, diharapkan pemerintah kabupaten/kota dapat menggunakan dana ini dengan efektif dan efisien untuk peningkatan pelayanan pada masyarakat dengan disertai pertanggungjawaban atas penggunaan dana tersebut.

Definisi PAD berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD seharusnya menjadi salah satu sumber pokok penerimaan daerah sehingga mampu mengurangi ketergantungan terhadap pusat. Selain itu, pemerintah daerah seharusnya mampu mengoptimalkan pendapatannya dengan tetap memperhatikan aspek ekonomi dan efisiensi.

Dengan berjalananya waktu, tujuan dari transfer daerah sebagai pengurang *gap* fiskal antardaerah mulai banyak terjadi penyimpangan. Pada gambar 1 menunjukkan bahwa rasio kemandirian daerah yang dilihat dari rasio PAD terhadap pendapatan masih sangat rendah. Hanya tiga provinsi yaitu DKI Jakarta, Banten, dan Bali yang memiliki rasio kemandirian daerah diatas 40 persen. Hal ini dapat mengindikasi bahwa lemahnya kemampuan daerah untuk meningkatkan kemampuan PAD. Berikut akan dibahas indikasi terjadinya *flypaper effect* pada belanja kabupaten/kota di Indonesia.

Gambar 1 Rasio Ketergantungan Pemerintah Kabupaten dan Kota se-Provinsi

Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan 2014.

B. Rumusan Masalah

Berikut ini beberapa penelitian tentang *Flypaper Effect* yang menghasilkan kesimpulan dan hasil berbeda-beda, diantaranya Per Tovmo, Torberg Falch dalam jurnal *The Flypaper Effect and Political Strength* yang menggunakan data pemerintah daerah di Norwegia tahun 1930, menyimpulkan bahwa kemungkinan terjadinya *flypaper effect* tergantung pada heterogenitas pemerintah daerah. Karena, kekuatan politik yang kuat dan tidak *terfragmentasi* di pemerintah daerah akan memudahkan pengambilan keputusan di sektor publik. Pramuka (2010) menyimpulkan tidak terjadi *flypaper Effect* pada Kabupaten/Kota di Pulau Jawa namun ada pengaruh positif DAU dan PAD tahun berjalan maupun tahun sebelumnya terhadap belanja daerah. Selain itu, penelitian Diah Ayu Kusumadewi dan Arief Rahman (2007) tentang *Flypaper Effect* Pada DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota di Indonesia menyimpulkan pertama, pemerintah daerah dalam melakukan belanja tahun berjalan dipengaruhi oleh jumlah PAD dan DAU yang diperoleh pada tahun yang sama. Kedua, pengaruh DAU terhadap belanja daerah lebih kuat dibandingkan pengaruh PAD terhadap belanja daerah. Ketiga, pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan belanja daerah tahun berjalan lebih ditentukan oleh DAU yang telah diterima pada periode sebelumnya daripada

oleh PAD yang juga diperoleh pada periode sebelumnya. Keempat, *flypaper effect* tidak hanya terjadi pada daerah dengan PAD rendah namun juga pada daerah dengan PAD tinggi.

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dari penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaruh DAU dan PAD terhadap belanja kabupaten/kota di Indonesia?
2. Apakah terjadi *flypaper effect* pada belanja daerah di kabupaten/kota di Indonesia?
3. Apakah *flypaper effect* terjadi di pulau Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, Bali-Nusa Tenggara (NT), dan Papua-Maluku?

C. Tujuan Analisis

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, maka tujuan dari analisis ini yaitu:

1. Menganalisis pengaruh DAU serta PAD terhadap belanja di Kabupaten/Kota di Indonesia .
2. Menguji adanya indikasi *flypaper effect* pada belanja daerah di kabupaten/kota di Indonesia
3. Menguji adanya indikasi *flypaper effect* di Pulau Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, Bali-Nusa Tenggara (NT) dan Papua-Maluku.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. *Flypaper Effect*

Fokus utama dalam penelitian ini adalah *flypaper effect* yang merupakan suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon belanja lebih banyak dengan menggunakan dana perimbangan yang diprosikan dengan DAU, DAK, dan DBH untuk kepentingan belanja daerah daripada menggunakan PAD. Fenomena *flypaper effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja pemerintah daerah yang lebih besar daripada penerima transfer itu sendiri (Turnbull,1992). Fenomena *flypaper effect* terjadi dalam dua versi, pertama, merujuk pada peningkatan pajak daerah dan anggaran belanja pemerintah yang berlebihan. Kedua, mengarah pada elastisitas pengeluaran terhadap transfer yang tinggi daripada elastisitas pengeluaran terhadap penerimaan pajak daerah.

Dalam khasanah ekonomi, telaah mengenai *flypaper effect* dapat dikelompokkan menjadi 2 aliran pemikiran, yaitu model birokratik (*bureaucratic model*) dan ilusi fiskal (*fiscal illusion model*). Model birokratik menelaah *flypaper effect* dari sudut pandang dari birokrat, sedangkan model ilusi fiskal (*fiscal illusion model*) mendasarkan kajiannya dari sudut pandang

masyarakat yang mengalami keterbatasan informasi terhadap anggaran pemerintah daerahnya.²⁴

Niskanen (1968) mengawali aliran pemikiran birokratik. Menurut pandangannya, posisi birokrat lebih kuat dalam pengambilan keputusan publik. Niskanen (1968) mengasumsikan birokrat berprilaku memaksimisasi anggaran sebagai proksi kekuasaanya. Dengan asumsi ini barang publik disediakan pada posisi biaya rata-rata sama dengan harganya. Pada posisi biaya marginal lebih tinggi daripada harganya, kuantitas barang publik menjadi tersedia terlalu banyak. Dengan demikian, transfer akan menurunkan harga barang publik sehingga memicu birokrat untuk membelanjakan lebih banyak anggaran.

Model birokratik secara implisit menegaskan *flypaper effect* sebagai akibat dari perilaku birokrat yang lebih leluasa membelanjakan transfer daripada menaikkan pajak. McGuire (1973) mengistilahkan hal ini sebagai ketamakan politisi (*a greedy politicians model*). Hal itu sebagai perilaku politisi dengan cakrawala pandang yang menyempit (*myopic behavior*). Dengan demikian, *flypaper effect* terjadi karena superioritas pengetahuan birokrat mengenai transfer. Informasi lebih yang dimiliki birokrat memungkinkannya memberikan pengeluaran yang berlebih.

Implikasi yang penting dari model birokratik ini adalah bahwa desentralisasi fiskal bisa membantu dalam menjelaskan pertumbuhan sektor publik. Dalam sistem desentralisasi, pemerintah memiliki lebih banyak informasi untuk membedakan kepentingan penduduknya sehingga bisa memperoleh lebih banyak sumber daya dari perekonomian (Tiebout, 1956). Implikasi dari hal ini adalah efisiensi ekonomi penyediaan barang publik akan tercapai dengan melibatkan partisipasi masyarakat.

Fenomena *flypaper effect* menurut Oates (1979) dapat dijelaskan dengan ilusi fiskal. Menurut Oates, transfer akan menurunkan biaya rata-rata penyediaan barang publik (bukan biaya marginalnya). Namun, masyarakat tidak memahami penurunan biaya yang terjadi adalah pada biaya rata-rata atau pada biaya marginalnya. Masyarakat hanya percaya harga barang publik akan menurun. Bila permintaan publik tidak elastis, maka transfer akan berakibat pada kenaikan pajak bagi masyarakat. Ini berarti *flypaper effect* merupakan akibat dari ketidatahuhan masyarakat akan anggaran pemerintah daerah. Lebih jauh, ilusi fiskal diartikan sebagai kesalahan persepsi masyarakat baik mengenai pembiayaan maupun alokasi anggaran dan keputusan terkait kedua hal tersebut dihasilkan justru dari kesalahan persepsi semacam ini.

²⁴ Jurnal Keuangan dan Bisnis Vol. 4 No.2, Juli 2012, Fenomena Fly Paper Pada Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota Di Sumatera Utara

Menurut Logan (1986), kesalahan persepsi tersebut dapat berlanjut dalam jangka panjang. Turn bull (1992) berpendapat, ketidakpastian tingkat harga barang publik akan menciptakan resiko. Resiko ini dalam jangka panjang akan memicu pengeluaran yang berlebih.

Fillimon, Romer, dan Rosenthal (1982) mengembangkan hipotesis ilusi fiskal dalam konteks ketidaktahuan masyarakat akan jumlah transfer yang diterima. Dalam kasus ini, pemerintah daerah menyembunyikan jumlah transfer yang diterima dari pusat dan kemudian membelanjakannya pada level puncak. Akibatnya, masyarakat memandang telah terjadi kenaikan pengeluaran pemerintah daerah dengan kenaikan yang lebih tinggi daripada kenaikan kuantitas yang diminta sebagai cerminan dari kenaikan pendapatannya.

Becker (1996) mengidentifikasi beberapa isu yang selalu muncul dalam pembahasan mengenai *flypaper effect*. Salah satu isu yang penting adalah respon yang tidak simetri terhadap perubahan transfer. Teori perilaku konsumen di atas menjelaskan bahwa respon terhadap perubahan transfer seharusnya *indiferen*. Hal ini berarti bahwa pengaruh perubahan transfer pada perilaku fiskal pemerintah daerah akan sama terlepas apakah sumbangan tersebut diperoleh melalui runtutan kenaikan atau melalui serangkaian kenaikan lalu dikurangi secara *gradual*.

Menurut Gramlich (1977), dalam kasus keuangan daerah ada respon yang tidak simetri terhadap perubahan besaran transfer. Ia menjelaskan bahwa transfer diberikan untuk jangka waktu tertentu. Selama periode tersebut, pihak-pihak tertentu yang memperoleh keuntungan dari penerimaan transfer mulai meningkat. Setelah transfer dikurangi, mereka melakukan lobi untuk mempertahankan keuntungannya melalui kenaikan pajak.

Oates (1994) mengemukakan karena alasan politis belanja pemerintah daerah bisa jadi tidak sensitif terhadap penurunan transfer yang menunjukkan *flypaper effect* terjadi dalam satu arah. Oates menjelaskan bahwa fenomena *flypaper effect* yang terjadi secara tidak simetri disebabkan oleh perilaku birokrat pemerintah daerah dan konsumen yang cenderung menghindari kerugian (*loss aversion*) dan kelangkaan kemudahan (*lack of fungibility*) atas penggunaan transfer.

Menurut Hines dan Thaler (1995), pemerintah daerah dan masyarakat pada umumnya cenderung lebih sensitif terhadap penurunan kesejahteraan daripada sebaliknya. Hal ini menunjukkan bahwa untuk melakukan penggantian sumber pembiayaan anggaran (*fiscal replacement*), biaya politik atas kenaikan pajak menjadi lebih besar daripada keuntungan politik yang diperoleh pemerintah atas pengurangan pajak. Lebih lanjut, birokrat pemerintah

daerah dan masyarakat memandang bahwa kemudahan transfer yang diterima pada saat yang sedang berjalan tetap memiliki nilai sekarang (*present value*) yang lebih tinggi daripada jumlah transfer yang diterima pada waktu-waktu yang akan datang meskipun dengan nilai sekarang yang lebih tinggi. Dengan demikian, fungibilitas transfer tersebut akan memberikan pengaruh konsumsi yang jauh lebih besar. Hal ini memberikan implikasi lebih lanjut bahwa masyarakat akan menggunakan aspek fungibilitas transfer ini untuk mengevaluasi kinerja pemerintahannya.

III. METODOLOGI ANALISIS

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) variabel independen dan 1 (satu) variabel dependen. Variabel independen yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU), sedangkan variabel dependen yang digunakan dalam penelitian ini adalah belanja daerah (BD). Penelitian ini memiliki unit analisis kabupaten/kota di Indonesia pada periode 2014. Adapun jumlah sampel pada penelitian ini berjumlah 483 kabupaten/kota dengan rincian yaitu;

- (1) Pulau Sumatera berjumlah 144 kabupaten/kota;
- (2) Pulau Jawa berjumlah 112 kabupaten/kota
- (3) Pulau Kalimantan berjumlah 55 kabupaten/kota
- (4) Pulau Sulawesi berjumlah 75 kabupaten/kota
- (5) Pulau Bali-Nusa Tenggara berjumlah 38 kabupaten/kota
- (6) Pulau Maluku-Papua berjumlah 63 kabupaten/kota

Pengumpulan data dilakukan secara sekunder dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan dan Kementerian Keuangan. Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis regresi berganda. Model persamaan regresi yang digunakan adalah sebagai berikut:

$$BD_i = \beta_0 + \beta_1 PAD + \beta_2 DAU + e$$

Dimana :

BD : Belanja Daerah

PAD : Pendapatan Asli Daerah

DAU : Dana Alokasi Umum

β_0 : Intesep/konstanta

β_1, β_2 : Koefisien regresi

e : *Error term*

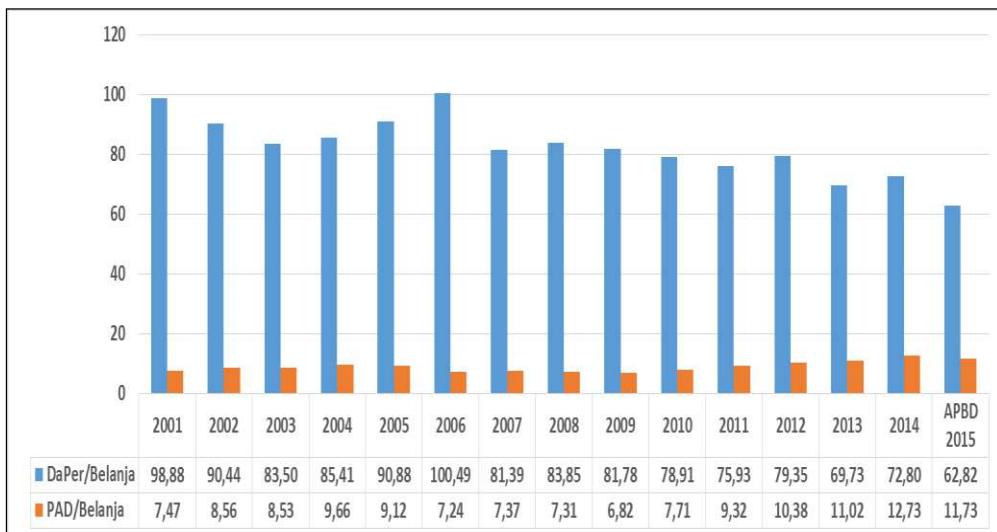
Uji Analisis:

Untuk menguji adanya *flypaper effect* atau tidak pada kabupaten/kota di Indonesia, maka digunakan *standardized beta coefficients*. *Standardized beta coefficient* digunakan untuk persamaan regresi dalam penelitian ini, karena untuk mengetahui pengaruh dan sumbangannya efektif yang diberikan antara variabel independen terhadap dependen. Dalam hal ini, jika nilai *standardized beta coefficients* dari pengaruh dana perimbangan terhadap belanja daerah lebih besar dari nilai *standardized beta coefficients* dari pengaruh pendapat asli daerah terhadap belanja daerah maka terdapat kondisi *flypaper effect* pada belanja daerah provinsi tersebut.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

Indikasi rendahnya kemandirian daerah ditunjukkan dalam gambar 2, dimana dalam kurun waktu 2014 dari 100 persen pengeluaran pemerintah daerah, sekitar rata-rata 87 persen masih didominasi oleh alokasi dana perimbangan. Pada tahun 2001, rasio PAD terhadap belanja hanya sebesar 7,47 persen dan hingga tahun 2014 hanya meningkat menjadi 12,73 persen. Kecenderungan pengaruh dana perimbangan jangka panjang tentu dapat mengganggu kemampuan daerah dalam membiayai pengeluarannya khususnya pengelolaan sumber daya sendiri. Hal ini menunjukkan bahwa tujuan utama dana perimbangan, khususnya DAU untuk menghilangkan kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) akan tetap ada, dimana kondisi tersebut mengindikasikan terjadinya *flypaper effect*.

Hal ini membuat pemerintah daerah merasa lebih mudah untuk memaksimalkan belanja daerah dari pada berusaha untuk mengupayakan dan mencari cara memaksimalkan potensi daerahnya yang akan berdampak pada meningkatnya PAD. Cara ini harus dilakukan karena tidak mungkin selamanya pemerintah daerah akan selalu bergantung pada transfer pemerintah pusat.

Gambar 2. Rasio Dana Perimbangan dan PAD Terhadap Belanja Kabupaten/Kota

Sumber : Ditjen Perimbangan Keuangan. diolah

Indikasi adanya *flypaper effect* pada belanja daerah, khususnya kabupaten/kota terlihat pada tabel 1. Tabel tersebut menunjukkan bahwa baik di tahun 2004 dan 2014, pengaruh DAU terhadap belanja daerah lebih besar dibandingkan dengan pengaruh PAD terhadap belanja daerah. Hal tersebut ditunjukkan pada koefisien standar DAU sebesar 0,64 sementara PAD hanya 0,29 ditahun 2004. Begitu juga pada tahun 2014, nilai koefisien standar DAU sebesar 0,81 dan PAD hanya 0,24. Nilai tersebut menunjukkan bahwa pengaruh DAU lebih besar terhadap belanja daerah dibandingkan PAD, dimana setiap kenaikan 1 rupiah DAU sedangkan nilai variabel lain tetap maka akan mengakibatkan naiknya nilai belanja daerah sebesar 0,81 rupiah. Sementara jika terjadi kenaikan 1 rupiah PAD dan nilai variabel lain tetap hanya meningkatkan belanja daerah sebesar 0,24 rupiah. Sehingga dapat disimpulkan bahwa ada fenomena *flypaper effect* di kabupaten/kota di Indonesia secara umum. Kondisi ini juga dapat mengindikasi bahwa pemekaran daerah yang terjadi selama masa desentralisasi ini, justru menambah daftar daerah yang menggantungkan keuangan daerah pada anggaran pusat. Tentunya ini perlu menjadi evaluasi bagi Pemerintah Pusat maupun Daerah dalam pelaksanaan desentralisasi daerah yang sudah berjalan hampir dua dekade. Potensi yang dimiliki daerah perlu dioptimalkan guna meningkatkan kemandirian daerahnya dan perekonomiannya.

Tabel 1 Hasil Regresi Berganda : Belanja Daerah Terhadap PAD dan DAU di Indonesia**Tahun 2004 dan 2014**

| Variabel | Tahun 2004 | Tahun 2014 |
|---------------------------------|-------------------|-------------------|
| Konstanta | | |
| Coefficient | 22519,35 | 115259.3 |
| Standardized coefficient | na | na |
| PAD | | |
| Coefficient | 1.427651 | 2.025708 |
| Standardized coefficient | 0,297528 | 0,244391 |
| DAU | | |
| Coefficient | 1,012995 | 1.168945 |
| Standardized coefficient | 0,644398 | 0,812210 |
| Observasi | 332 | 490 |
| Prob F-Stat | 0,00 | 0,00 |
| R2 | 0,619 | 0,986298 |
| Adjusted R2 | 0,617 | 0,986241 |

Sumber: diolah

Sementara bila dilihat berdasarkan pulau di Indonesia, analisis ini menunjukkan bahwa kabupaten/kota yang berada di pulau-pulau bagian barat Indonesia tidak mengalami *flypaper effect* sementara di Pulau Sulawesi, Bali-NT, dan Papua Maluku terjadi fenomena *flypaper effect*. Dari tabel 2 menunjukkan bahwa nilai koefisien standar PAD di Sumatera sebesar 0,59 sementara DAU sebesar 0,231. Begitu juga di Pulau Jawa, dimana nilai koefisien standar PAD 0,48 sementara DAU 0,411. Begitu juga terjadi di Kalimantan, yang menunjukkan nilai koefisien standar DAU lebih kecil dibandingkan PAD. Namun hal ini berbanding terbalik di Pulau Sulawesi, Bali-NT, dan Papua Maluku. Dimana ketiga pulau ini cenderung menggantungkan belanja daerahnya dari DAU. Bahkan ketergantungan terhadap DAU sangat besar di Papua-Maluku, dimana nilai standar koefisien DAU mencapai 0,92 sementara PAD hanya 0,073.

Tabel 2 Hasil Regresi Berganda : Belanja Daerah Terhadap PAD dan DAU di Indonesia Berdasarkan Pulau Terbesar pada Tahun 2014

| Variabel | Sumatera | Jawa | Kalimantan | Sulawesi | Bali-NT | Papua-Maluku |
|--|-----------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Konstanta Coefficient Standardized coefficient | 446114,7 NA | 218870,6 NA | 1209196. NA | -28155,57 | -78501,2 | 121792,8 |
| PAD Coefficient Standardized coefficient | 2,319 0,591 | 1,385 0,648 | 4,934 0,635 | 1,508 0,418 | 0,986 0,128 | 3,100 0,073 |
| DAU Coefficient Standardized coefficient | 0,635 0,231 | 0,648 0,411 | -0,935 -0,187 | 1,348 0,648 | 1,446 0,876 | 1,091 0,928 |
| Observasi | 144 | 112 | 55 | 75 | 38 | 63 |
| Prob F-Stat | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| R2 | 0,54 | 0,80 | 0,43 | 0,98 | 0,99 | 0,99 |
| Adjusted R2 | 0,54 | 0,80 | 0,41 | 0,98 | 0,99 | 0,99 |

Sumber: diolah

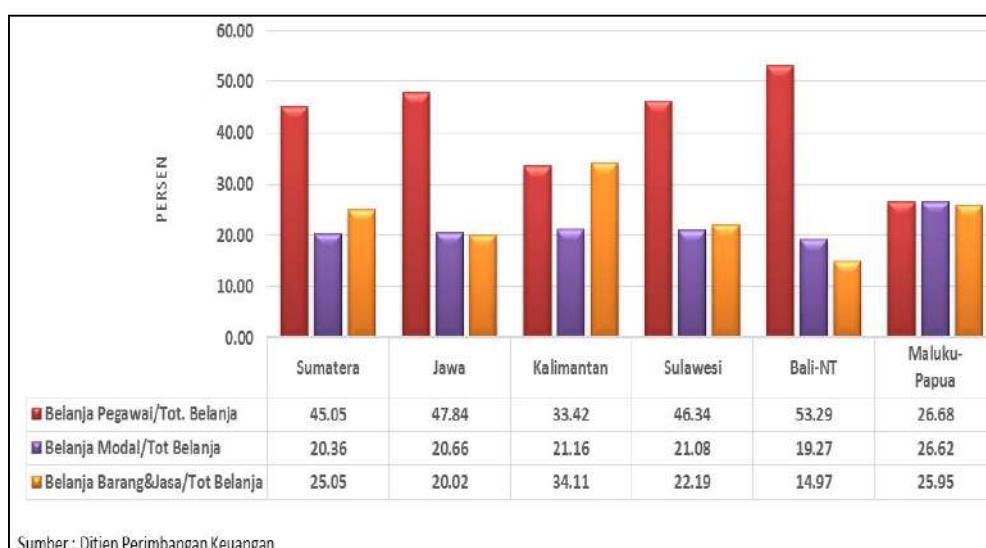
Berbagai kegiatan ekonomi yang berpusat di kawasan Indonesia bagian barat tentunya menjadikan kawasan ini lebih maju dan mandiri dalam mengelola keuangan daerahnya. Hal ini terlihat dari kontribusi ketiga pulau ini terhadap PDB nasional sebesar 90,17 persen pada tahun 2014 sementara sisanya berasal dari Pulau Sulawesi, Bali-NT, dan Papua-Maluku. Hal ini sesuai dengan penelitian yang dilakukan sebelumnya oleh Kurnia (2013) yang menunjukkan bahwa berdasarkan hasil matriks yang menggabungkan antara hasil komponen Indeks Kemampuan Keuangan, Pertumbuhan Ekonomi dengan hasil tes *flypaper Effect* didapatkan bahwa daerah-daerah yang tidak terkena *Flypaper Effect* merupakan Kabupaten/Kota yang memiliki kemampuan keuangan dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

Dana alokasi umum (DAU) yang berfungsi sebagai pemerataan fiskal antar daerah (*fiscal equalization*) di Indonesia, sepertinya belum menunjukkan hasil yang baik selama masa otonomi daerah ini. Terlihat dari masih besarnya ketergantungan kabupaten/kota di kawasan timur Indonesia terhadap anggaran dari pusat dalam bentuk DAU. Walaupun secara logis daerah dengan kemampuan fiskal yang rendah pasti mendapatkan DAU yang tinggi, namun hal ini jangan terus menjadi “pembenaran” untuk Pemerintah Kabupaten/Kota terus bergantung pada DAU dan kurang mengoptimalkan potensi pajak dan retribusinya. Sesuai dengan yang

disampaikan oleh Naganthan dan Sivagnanam (1999) bahwa alokasi transfer di negara berkembang lebih banyak didasarkan pada aspek belanja tetapi kurang memperhatikan kemampuan pengumpulan pajak lokal. Hal ini berdampak pada tuntutan pemerintah daerah akan transfer yang lebih besar dari pusat dan bukannya mengekplorasi basis pajak lokal secara lebih optimal (Oates, 1999).

Terdapat beberapa hal yang mempengaruhi, yaitu diantaranya kurangnya kemampuan daerah untuk menstimulus transfer Pemerintah Pusat melalui belanja daerah yang dapat menciptakan potensi fiskal bagi daerahnya. Sesuai dengan yang disampaikan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2014) bahwa proporsi alokasi belanja barang untuk pemeliharaan dan belanja modal untuk penyediaan sarana dan prasarana layanan publik masih rendah dalam struktur APBD jika dibandingkan dengan alokasi untuk belanja pegawai yang berdampak pada kinerja *spending performances* dalam mendanai pelayanan publik masih belum optimal dan efektif. Kondisi ini menunjukkan bahwa kualitas belanja daerah dan APBD selama ini masih lemah dan belum dapat menstimulasi investasi swasta dan pertumbuhan ekonomi. Hal ini terlihat dari gambar 3 alokasi belanja pegawai yang lebih besar dari belanja ke arah produktif. Gambar tersebut menunjukkan bahwa 42 persen dari total belanja daerah diperuntukkan untuk belanja pegawai, sementara hanya 21,52 persen untuk belanja modal dan 23,72 persen digunakan untuk belanja barang/jasa.

Gambar 3 Rasio Belanja Daerah Tahun 2014 Per Wilayah



Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan.

Bila dilihat pembagian per wilayah, baik wilayah yang mengalami *flypaper effect* maupun tidak, hampir semuanya sama-sama mengalokasikan belanja pegawai yang cukup besar porsinya dibandingkan belanja modal dan barang jasa. Seperti komposisi belanja pegawai di Sumatera mencapai 45 persen, Jawa sebesar 47,8, Sulawesi 46,3 persen, Bali-NT 53,29 persen dan Papua 26,68 persen. Sementara Kalimantan, menunjukkan performa yang paling baik. Selain tidak mengalami *flypaper effect*, bahkan ketergantungannya terhadap DAU cukup rendah, wilayah ini cukup baik dalam mengalokasikan belanjanya. Terlihat dari komposisi belanja modal yang lebih besar yaitu 34,11 persen sementara sementara belanja pegawai dialokasikan 33,42 persen.

Tentunya komposisi belanja pegawai lebih besar dari belanja modal menyebabkan kapasitas fiskal daerah ini menjadi terbatas, sehingga menimbulkan ketergantungan terhadap dana perimbangan. Sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Arthur Okun (1930) dalam Kurnia (2013) bahwa "*money sticks where it hits*", dimana *flypaper effect* yang terjadi diibaratkan bahwa dana transfer pusat hanya berpindah saja antara pemerintah pusat ke pemerintah daerah tanpa imbas dan pencapaian tujuan seharusnya dari dana tersebut.

V. PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan tujuan dari penelitian ini, maka ditarik simpulan sebagai berikut:

- 1 *Flypaper effect* terjadi pada belanja daerah di Indonesia, hal ini terlihat pada kedua variabel bebas yaitu DAU dan PAD secara signifikan dapat mempengaruhi variabel terikatnya yaitu belanja daerah, namun DAU memiliki pengaruh lebih besar dibandingkan PAD.
- 2 Bila dilihat per wilayah, maka wilayah yang berada di Indonesia Barat seperti Sumatera, Jawa, dan Kalimantan tidak mengalami *flypaper effect*. Sementara itu, Sulawesi, Bali-NT, dan Papua-Maluku mengalami *flypaper effect*.
- 3 Adapun terdapat indikasi yang menyebabkan terjadinya *flypaper effect* yaitu kurangnya kemampuan daerah untuk menggunakan DAU sebagai stimulus potensi fiskal daerah melalui perbaikan pelayanan umum sehingga mampu meningkatkan PAD-nya. Pemimpin daerah harus dapat mengubah paradigma DAU sebagai sumber dana utama pemerintah daerah menjadi DAU sebagai sumber dana yang digunakan hanya sebatas penutup *fiscal gap*.

B. Rekomendasi

Analisis ini memberikan gambaran kondisi kemandirian daerah di Indonesia dengan melihat fenomena *flypaper effect* pada masa otonomi daerah di Indonesia. Adapun hasil analisis ini menunjukkan bahwa kabupaten/kota yang berada di Pulau Sumatera, Jawa, dan Kalimantan tidak mengalami *flypaper effect*, sedangkan kabupaten/kota di Pulau Nusa Tenggara, Papua, dan Maluku mengalami *flypaper effect* pada belanja daerahnya.

Dari kondisi tersebut, tentunya perlu peran Pemerintah Pusat dalam mengatasi masalah fenomena *flypaper effect*, yaitu diantaranya; (a) memperketat pembentukan daerah otonomi baru, mengingat saat ini sebagian besar kabupaten/kota justru masih bergantung pada pusat dimana rasio PAD terhadap belanja daerah hanya sebesar 12 persen, yang menandakan sumber alokasi belanja hanya 12 persen yang berasal dari PAD dan sisanya bersumber dari dana transfer pusat ke daerah; (b) mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan PAD-nya dalam mengurangi ketergantungan daerah diantaranya dengan cara, memberikan insentif kepada daerah yang mampu menaikkan dan menjaga konsistensi peningkatan kapasitas fiskalnya, mencapai indikator-indikator pembangunan, seperti pertumbuhan ekonomi yang meningkat, angka kemiskinan dan pengangguran yang menurun, dan lain sebagainya; (c) Pemerintah daerah agar lebih mampu meningkatkan PAD melalui inovasi dalam menggali potensi daerahnya di luar pajak daerah sehingga masyarakat tidak terbebani oleh pajak dan PAD yang dihasilkan mampu membiayai belanja daerahnya; (d) meningkatkan investasi dengan pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) pada sektor usaha produktif dan (e) optimalisasi intensifikasi dan ekstensifikasi pungutan daerah dalam bentuk retribusi atau pajak daerah (f) mengalokasikan belanja daerah ke arah yang lebih positif dan sesuai dengan proyek unggulan di setiap daerahnya, sehingga diharapkan dapat lebih mampu menstimulus pertumbuhan ekonomi daerah secara khusus dan nasional secara umum.

Kelemahan Studi :

1. Data yang digunakan ialah data tahun 2014, sehingga untuk penelitian selanjutnya dapat dilakukan dengan menggunakan jangka waktu yang lebih lama untuk menghasilkan data yang lebih komprehensif dan akurat. Ada baiknya data yang digunakan merupakan data sebelum dan sesudah otonomi daerah sehingga dapat membandingkan dua periode tersebut.

2. Kabupaten/kota yang digunakan tidak diklasifikasikan berdasarkan tingkat pertumbuhan ekonomi dan kemampuan keuangan, sehingga kurang dapat dibuktikan bahwa terdapat pengaruh *flypaper effect* dengan pertumbuhan ekonomi dan kemampuan keuangan di kabupaten/kota tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. 2014. "Laporan Pelaksanaan Spending Performance dalam Mendanai Pelayanan Publik"
- Fillimon, R., T. Romer, dan H. Rosenthal. 1982. "Asymmetric Information and Agenda Control". *Journal of Public Economics*, 17(2). Februari: 51-70
- Gramlich, E.M. 1977. "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", dalam W.E. Oates, (Ed.). *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington Books. Lexington MA: 219-40
- Hines Jr., J.R., dan R.H. Thaler. 1995. "Anomalies: The Flypaper Effect". *Journal of Economic Perspective*. 9(4): 217-26.
- Kurnia, Eka. 2013. "Analisis Flypaper Effect Berdasarkan Pemetaan Indeks Kemampuan Keuangan dan Pertumbuhan Ekonomi (Studi Kasus Pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur)". *Jurnal Ilmiah Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya*.
- Kesumadewi, Diah Ayu, & Arief Rahman. 2007. "Flypaper effect pada dana alokasi umum (DAU) dan pendapatan asli daerah (PAD) terhadap belanja daerah pada kabupaten/kota di Indonesia". Yogyakarta. *JAAI*, vol. 11(1). 67-80.
- Logan, R.R. 1986. "Fiscal Illusion and the Grantor Government". *Journal of Political Economy*, 94(6). November/Desember: 1304-18
- McGuire, M.C. 1973. "Notes on Grant-in-Aid and Economic Interactions among Governments". *Canadian Journal of Economics*, 6(2), Mei: 207-21
- Oates, W.E. 1979. "Lump-Sum Intergovernmental Grants Have Prices Effects", dalam P.M. Mieszkowski dan W.H. Oakland, (Ed.), *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*. The Urban Institute. Washington, DC: 23-30
- Oates, W.E. 1994. "Federalism and Government Finance", dalam J. Quigley dan E. Smolensky, (Ed.). *Modern Public Finance*. Harvard University Press. Cambridge. MA: 126-51
- Tiebout, C.M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditure". *Journal of Political Economy*, 64(5). Oktober: 416-24
- Turnbull, G.K. 1992. "Fiscal Illusion, Uncertainty, And The Flypaper Effect". *Journal of Public Economics* 48 (2), Juli:207-23

UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah

UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah