

# **Jurnal Budget**

Vol. 3, No. 2, 2018

ISSN 2541-5557

**Pusat Kajian Anggaran**

**Badan Keahlian DPR RI**

## SUSUNAN DEWAN REDAKSI

### JURNAL BUDGET

#### **Penanggungjawab**

Dr. Asep Ahmad Saefuloh, S.E., M.Si.

#### **Pemimpin Redaksi**

Dwi Resti Pratiwi, S.T., MPM

#### **Redaktur**

Martha Carolina, S.E., Ak., M. Ak.

Rendy Alvaro, S.Sos

Ratna Christianingrum, S. Si., M.Si.

#### **Editor**

Ade Nurul Aida, S.E

#### **Sekretariat**

Husnul Latifah, S.Sos.

Memed Sobari

Musbiyatun

Jurnal ini diterbitkan oleh Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian DPR RI. Isi dan hasil penelitian dalam tulisan-tulisan di jurnal ini sepenuhnya tanggung jawab para penulis dan bukan merupakan pandangan resmi Badan Keahlian DPR RI.

Jurnal ini diterbitkan dua kali dalam setahun pada bulan Juni dan Desember berdasarkan hasil penelitian dan analisis mengenai isu-isu keuangan negara terkini yang dapat menjadi dukungan substansi bagi pelaksanaan fungsi anggaran dan pengawasan DPR RI.

*Halaman ini sengaja dikosongkan*

## PENGANTAR REDAKSI

Puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, Jurnal Ilmiah Jabatan Fungsional Analis APBN yang bernama “**Budget**” kembali terbit dan memasuki volume ketiga. Jurnal Budget Volume 3 Edisi 2 merupakan hasil dari proses redaksional dan penulisan yang dimulai dari awal tahun 2018 hingga terbit pada bulan November 2018.

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

Jurnal **Budget** dalam setiap terbitan berisi materi yang membahas seputar permasalahan dalam keuangan negara yang merupakan lingkup tugas dari Jabatan Fungsional Analis APBN. Sebagai output yang diterbitkan di lingkungan parlemen, yaitu MPR/DPR/DPD RI maka diharapkan materi yang disajikan didalamnya, meskipun bersifat ilmiah dan pembahasan keilmuan/akademik, namun tetap mampu menjadi sumber informasi, memberikan kontribusi data-data hingga rekomendasi bagi tugas dan kewenangan anggota parlemen, khususnya Anggota DPR RI.

Meskipun telah mencapai volume ketiga, jurnal kami pastilah tak luput dari kekurangan. Untuk itu, selanjutnya Redaksi mengharapkan masukan terbuka dari semua pihak atau *stakeholders*, demi perbaikan dan peningkatan kualitas jurnal sebagaimana harapan kita semua.

Redaksi berharap semoga artikel-artikel ilmiah yang termuat dalam jurnal ini mampu memberikan manfaat bagi analis APBN, peneliti, anggota parlemen, maupun pihak-pihak akademisi dan profesional yang mempunyai minat dalam penelitian terkait isu-isu keuangan negara

Dewan Redaksi

*Halaman ini sengaja dikosongkan*

# Jurnal Budget

Vol. 3, No. 2, 2018

## DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi .....	iv
Daftar Isi .....	vi
<b>Pengaruh Impor Pangan Terhadap Kesejahteraan Petani Pangan</b> <i>Martha Carolina dan Robby A. Sirait.</i> .....	1
<b>Dampak Subsidi Pupuk Terhadap Kesejahteraan Petani dan Daya Saing Komoditas Tanaman Pangan Padi Jagung Kedelai</b> <i>Dahiri dan Adhi Prasetyo</i> .....	21
<b>Pengaruh DAU, DBH dan Derajat Desentralisasi Terhadap Ruang Fiskal Pemerintah Kabupaten Daerah Tertinggal</b> <i>Slamet Widodo dan Rastri Paramita</i> .....	41
<b>Pengaruh Anggaran Pendidikan Terhadap Pembangunan Pendidikan Indonesia</b> <i>Ratna Christianingrum</i> .....	63
<b>Analisis Pemanfaatan Dana Bantuan Sosial dan Hibah di Tingkat Kabupaten/Kota Pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018</b> <i>Dwi Resti Pratiwi dan Marihot Nasution</i> .....	99

## Pengaruh Impor Pangan terhadap Kesejahteraan Petani Pangan

Martha Carolina dan Robby A. Sirait

### Ringkasan

Impor tanaman pangan dapat menstabilkan harga beras dalam waktu relatif singkat dan memenuhi kebutuhan domestik. Namun dilain sisi impor tanaman pangan akan berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan petani pangan. Bertambahnya jumlah impor pangan ke pasar domestik akan berdampak pada bertambahnya pasokan pangan di pasar domestik. Penambahan pasokan pangan tersebut akan berimplikasi pada penurunan harga, jika penambahan tersebut tidak diikuti oleh peningkatan permintaannya. Penurunan harga akibat kelebihan pasokan tersebut akan berdampak pada penurunan pendapatan yang diterima petani dan juga dapat menjadi disinsentif bagi petani untuk tetap memproduksi tanaman pangan atau bahkan untuk meningkatkan skala produksinya. Penurunan pendapatan ini pada akhirnya akan berdampak pada menurunnya tingkat kesejahteraan petani pangan. Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini mencoba mengidentifikasi apakah impor pangan memberikan pengaruh terhadap kesejahteraan petani pangan yang diproksi dengan Nilai Tukar Petani Pangan (NTPP).

Penelitian ini menggunakan metode analisis statistik inferensial dengan metode estimasi *Feasible Generalized Least Square* (FLGS). Sedangkan sumber data penelitian ini adalah data sekunder berupa data *time series* bulanan, periode tahun 2011–2017. Hasil estimasi menunjukkan bahwa impor pangan berpengaruh negatif dan tidak signifikan secara statistik terhadap nilai tukar petani pangan (NTPP). Temuan ini menunjukkan bahwa impor pangan tidak berdampak terhadap penurunan tingkat kesejahteraan petani pangan. Tidak signifikannya pengaruh impor pangan terhadap NTPP tersebut menunjukkan bahwa jumlah impor tidak begitu signifikan menggerus nilai tukar petani. Dengan kata lain, jumlah impor pangan tidak begitu signifikan mengurangi pasokan pangan dari petani ke pasar domestik. Demikian juga dengan penurunan harga pangan domestik paska adanya impor pangan. Artinya, adanya impor pangan tidak serta merta secara signifikan menurunkan harga pangan domestik yang dapat berdampak pada penurunan tingkat kesejahteraan petani pangan.

## **Dampak Subsidi Pupuk Terhadap Kesejahteraan Petani Dan Daya Saing Komoditas Tanaman Pangan Padi Jagung Kedelai**

*Dahiri dan Adhi Prasetyo*

### **Ringkasan**

Demi terwujudnya peningkatan kesejahteraan petani dan meningkatkan daya saing komoditas tanaman pangan, pemerintah dalam setiap tahunnya selalu memberikan subsidi pupuk yang jumlahnya terus meningkat setiap tahunnya. Besarnya anggaran tersebut sangat diharapkan efektif meningkatkan kesejahteraan petani khususnya tanaman pangan. Namun harapan tersebut belum terealisasi karena kesejahteraan petani tanaman pangan dari tahun 2015-2017 cenderung mengalami penurunan. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui dampak subsidi pupuk terhadap kesejahteraan petani tanaman pangan padi, jagung, kedelai serta dampak subsidi pupuk terhadap daya saing komoditas tanaman pangan padi, jagung dan kedelai.

Hasil penelitian menunjukkan kebijakan subsidi pupuk yang secara terbuka selama ini berdampak positif, terbukti dapat mengurangi biaya produksi usaha tani jagung dan kedelai serta mampu meningkatkan keunggulan kompetitif dan keunggulan komparatif padi dan jagung namun tidak pada kedelai. Agar subsidi pupuk mampu meningkatkan kesejahteraan petani dan menciptakan daya saing komoditas tanaman pangan pada padi, jagung dan kedelai. Diharapkan pemerintah mampu memperbaiki tata kelola pemberian subsidi pupuk karena dapat terlihat bahwa dampak pemberian subsidi pupuk selama ini belum dapat dirasakan sepenuhnya oleh petani padi, jagung dan kedelai. Khusus untuk kedelai berdasarkan penelitian tidak membutuhkan banyak pupuk, sedangkan untuk padi sistem distribusi pupuk yang selama terbuka perlu dibuat menjadi tertutup sebab selama ini petani padi sering membeli pupuk dengan harga pasar.

## Pengaruh DAU, DBH dan Derajat Desentralisasi terhadap Ruang Fiskal Pemerintah Kabupaten Daerah Tertinggal

Slamet Widodo, SE, ME dan Rastri Paramita, SE, MM

### Ringkasan

Kebijakan pengendalian transfer ke daerah menjadi salah satu bentuk upaya pemerintah pusat dalam mendorong efektifitas dana pusat (APBN) yang telah ditransfer kepada daerah sejak diberlakukannya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di tahun 2000-an. Kebijakan ini berlaku umum, termasuk untuk kabupaten daerah tertinggal yang saat ini berjumlah 112 kabupaten. DAU merupakan komponen terbesar dalam struktur pendapatan daerah tertinggal, sementara DBH yang diperoleh tidak terlalu signifikan jumlahnya mengingat karakteristik daerah tertinggal yang cenderung minim sumberdaya alam.

Untuk bangkit dari ketertinggalannya, selain mengandalkan pada kebijakan afirmatif bagi daerah tertinggal, daerah tertinggal juga bersandar pada besaran ruang fiskal yang tersedia untuk mendanai kegiatan-kegiatan tertentu yang menjadi prioritasnya.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH) dan Derajat Desentralisasi terhadap ruang fiskal di 112 kabupaten daerah tertinggal. Data yang digunakan adalah data DAU, DBH dan data APBD periode 2012-2016 yang bersumber dari BPS, Kementerian Keuangan, dan instansi terkait lainnya. Alat analisis menggunakan regresi Data Panel dengan *Fixed Effect Model*. Hasil dari analisis menunjukkan bahwa seluruh variabel secara signifikan berpengaruh positif terhadap ruang fiskal.

## Pengaruh Anggaran Pendidikan terhadap Pembangunan Pendidikan Indonesia

*Ratna Christianingrum*

### **Ringkasan**

Aset utama dalam proses membangun suatu bangsa adalah sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas. Sehingga peningkatan kualitas SDM merupakan tumpuan utama peningkatan kualitas suatu bangsa. Mengingat pentingnya Pendidikan dalam membangun suatu bangsa, maka pembangunan SDM melalui pendidikan menjadi salah satu prioritas pembangunan nasional. Hal ini dibuktikan dengan adanya amandemen UUD 1945 khususnya pasal 31.

Selama hampir satu dekade ini pemerintah telah melaksanakan amanah dari UUD 1945 hasil amandemen, khususnya mengenai pembangunan pendidikan nasional. Sehingga sudah saatnya untuk melakukan evaluasi terhadap pemberian alokasi anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari total belanja dalam APBN. Apakah alokasi anggaran pendidikan telah memberikan perubahan yang signifikan terhadap pembangunan pendidikan nasional?

Pengalokasian anggaran pendidikan minimal sebesar 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) memberikan pengaruh terhadap pembangunan pendidikan di Indonesia, khususnya penyediaan dan pemerataan akses pendidikan yang berkualitas. Namun pembangunan ini belum diikuti dengan peningkatan layanan pendidikan yang berkualitas. Sebagian dari anggaran pendidikan dialokasikan untuk DAK fisik, yang digunakan untuk membangun sarana dan prasarana. Namun jumlah DAK Fisik yang tidak pernah lebih dari 5 persen bahkan terdapat kecenderungan mengalami penurunan (secara persentase) menyebabkan pembangunan fisik lebih difokuskan pada pembangunan ruang kelas. Sedangkan fasilitas pendukung lainnya seperti UKS dan perpustakaan belum menjadi prioritas dalam pembangunan sarana dan prasarana pendidikan.

Alokasi anggaran pendidikan yang besar tidak diikuti dengan peningkatan kualitas pendidikan. Penurunan angka mengulang tidak diikuti dengan peningkatan angka kelulusan. Peningkatan guru berwenang mengajar lebih dikarenakan adanya penerapan peraturan perundang-undangan yang mewajibkan guru memenuhi kualifikasi akademis minimal sarjana. Apabila kualifikasi akademis tersebut tidak terpenuhi, maka guru yang bersangkutan tidak bisa naik pangkat dan memperoleh sertifikasi.

# Analisis Pemanfaatan Dana Bantuan Sosial dan Hibah di Tingkat Kabupaten/Kota Pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018

Dwi Resti Pratiwi dan Marihot Nasution

## Ringkasan

Pemilihan umum kepala daerah di Indonesia menjadi salah satu penyebab terjadinya praktik korupsi, *money politics*, dan hubungan patronase yang kuat antara pemilih dan kandidat. Kepala daerah yang berakhir masa jabatannya dan akan maju kembali menjadi calon kepala daerah akan cenderung menggunakan dana kebijakan (*discretionary funds*) untuk meningkatkan popularitasnya agar terpilih kembali. *Discretionary fund* tersebut termasuk alokasi belanja hibah dan belanja bantuan sosial karena menurut Permendagri Nomor 21 Tahun 2011, belanja hibah dan bantuan sosial ini masuk dalam kategori belanja tidak langsung yang pengalokasianya tidak didasarkan pada target kinerja tertentu sehingga penentuan besaran anggarannya cenderung bersifat subjektif.

Pada penelitian ini, penulis menganalisis penggunaan dana bantuan sosial (bansos) dan hibah di tingkat kabupaten kota pada pemilihan kepala daerah (pilkada) tahun 2018. Penelitian ini menggunakan analisis statistik uji beda dua variabel berpasangan dan regresi data panel. Analisis uji beda variabel berpasangan digunakan untuk menguji hipotesis 1 yaitu kepala daerah yang menjabat dan 2 periode (2008-2018) akan mengalokasikan proporsi belanja bansos dan hibah yang berbeda saat di akhir periode 1 (menjelang pilkada 2013) dan diakhir periode 2 (menjelang pilkada 2018) dan hipotesis 2 yaitu alokasi proporsi belanja bantuan sosial dan hibah menjelang pilkada 2018 berbeda dengan proporsi tahun sebelumnya. Sementara itu, alat analisis untuk menguji hipotesis 3 dan 4 menggunakan regresi Data Panel dengan *Common Effect Model* dengan estimasi *Ordinary Least Square*. Analisis ini digunakan untuk menguji pengaruh faktor politik dan ruang fiskal terhadap besaran proporsi alokasi belanja hibah dan bansos selama tahun 2014-2017 atau menuju pilkada 2018. Simpulan dari penelitian ini adalah terdapat perbedaan alokasi dana hibah dan bansos di 46 kabupaten/kota yang kepala daerahnya menjadi *incumbent* di pilkada 2013 dan *non-incumbent* di pilkada 2018, terdapat perbedaan realisasi proporsi dana hibah dan bansos tahun 2016 dibanding tahun 2017 (menjelang pilkada tahun 2018), terdapat pengaruh ruang fiskal terhadap besaran alokasi dana bansos dan hibah, dan besaran alokasi tersebut tidak dipengaruhi faktor politik yang ditandai dengan status *incumbent* dan *non-incumbent* kepala daerahnya.

*Halaman ini sengaja dikosongkan*

# PENGARUH IMPOR PANGAN TERHADAP KESEJAHTERAAN PETANI PANGAN

***The influence Of Food Imports On Farmers Welfare***

Martha Carolina\* & Robby A. Sirait\*\*

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: \* martha.carolina@dpr.go.id, \*\* roddy.sirait@dpr.go.id

---

## **Abstract**

*This study uses Feasible Generalized Least Square (FLGS) model to assess the impact of food import on the farmers welfare by monthly time series data for the period 2011 to 2017. The number of food imports were used as dependent variables and independent variables is Nilai Tukar Petani (NTP) as indicator of farmers welfare degree. The estimation showed a negative relationship between the number of food import and farmers welfare. But, the relationship not statistically significant.*

**Keywords:** **Food Imports, Farmers Welfare, Feasible Generalized Least Square**

---

## **1. Pendahuluan**

### **1.1. Latar Belakang**

Pembangunan pertanian pada dasarnya ditujukan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat terutama petani. Untuk itu dalam setiap tahapan kegiatan pembangunan pertanian kesejahteraan petani selalu menjadi tujuan. Dalam Rencana Strategis Kementerian Pertanian tahun 2015-2019 peningkatan kesejahteraan petani merupakan salah satu dari empat misi Kementerian Pertanian (Kementan, 2015)

Masyarakat miskin di perdesaan sebagian besar adalah petani. Data BPS (2015) menunjukkan jumlah penduduk miskin di perdesaan yaitu berjumlah 17,27 juta jiwa atau 13,96 persen terhadap total penduduk perdesaan. Secara khusus kesejahteraan petani perlu mendapatkan perhatian, karena berkaitan dengan upaya pemenuhan kebutuhan pangan nasional.

Salah satu arah kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk pemenuhan kebutuhan pangan adalah pembangunan tanaman pangan. Pembangunan tanaman pangan pada dasarnya merupakan rangkaian upaya untuk memfasilitasi tumbuh dan berkembangnya usaha tanaman pangan yang mampu menghasilkan

produk mulai dari hulu sampai hilir. Pembangunan tanaman pangan berorientasi pada peningkatan produksi (ketersediaan) dan peningkatan pendapatan. Untuk itu, faktor optimalisasi efisiensi usaha, peningkatan produktivitas, peningkatan kapasitas usaha, serta peningkatan nilai tambah dan daya saing menjadi indikator penting dalam mewujudkan kedua orientasi tersebut (Kementerian, 2018).

Pembangunan komoditas tanaman pangan disebabkan oleh posisi strategis komoditas pangan terhadap keberlanjutan pembangunan nasional baik dari sisi ekonomi, sosial, maupun politik. Komoditas tanaman pangan tersebut adalah padi, kedelai, dan jagung. Padi merupakan salah satu komoditas produk tanaman pangan yang strategis ditinjau dari sisi ekonomi, sosial dan politis. Sekitar 80 persen penduduk Indonesia merupakan konsumen beras yang berasal dari olahan tanaman pangan padi. Indonesia menduduki ranking ke-5 di dunia untuk konsumsi kalori beras per kapita. Proporsi konsumsi beras adalah sebesar 5 persen dari total konsumsi rumah tangga miskin. Implikasinya jika harga beras naik 10 persen maka tingkat kemiskinan naik 1,3 persen. Selain sebagai komoditas ekonomi dan sosial, beras juga merupakan komoditas politik. Beras merupakan kunci ekonomi pedesaan sehingga petani meminta perlindungan agar harga beras tetap tinggi. Di sisi lain, harga tinggi akan merugikan konsumen, petani miskin, dan pedagang (Kementerian, 2015). Tidak hanya beras, kedelai juga merupakan produk tanaman pangan lain yang bernilai strategis. Kedelai merupakan komoditas strategis karena kedelai memenuhi kebutuhan protein nabati yang murah untuk sebagian masyarakat Indonesia.

Salah satu target utama dari pembangunan tanaman pangan tersebut adalah terwujudnya swasembada atas beberapa produk tanaman pangan. Namun, hingga saat ini masih sulit diwujudkan, karena: i) terjadinya beberapa isu terkait perubahan iklim dan konversi lahan pertanian menyebabkan target swasembada tersebut tidak dapat tercapai; ii) laju pertumbuhan penduduk dan pola konsumsi masyarakat menyebabkan permintaan terhadap produk tanaman pangan tetap tinggi. Tidak tercapainya swasembada dan tingginya permintaan tanaman pangan akan berimplikasi pada pemenuhan konsumsi pangan nasional. Guna mencegah terjadinya kelangkaan tanaman pangan yang dapat menyebabkan terjadinya kenaikan harga, maka pemerintah berupaya untuk menutup celah pemenuhan konsumsi pangan masyarakat melalui impor produk tanaman pangan.

## 1.2. Rumusan Masalah

Di satu sisi, impor pangan yang berjalan saat ini memberikan dampak positif pada pemenuhan konsumsi pangan nasional. Di sisi lain, kebijakan impor ini dapat berdampak pada tingkat kesejahteraan petani pangan yang merupakan salah satu indikator kedaulatan pangan yang diharapkan oleh Pemerintah. Penelitian Rahim (2010) menemukan bahwa impor beras (salah satu komoditas pangan terbesar) berpengaruh negatif terhadap kesejahteraan petani yang diukur dengan Nilai Tukar Petani (NTP). Berbeda dengan temuan Rahim, Menteri Perdagangan menyatakan bahwa impor beras tidak akan merugikan petani (Tribunnews, 2018).

Meskipun penelitian Rahim menemukan hubungan negatif antara impor beras dengan tingkat kesejahteraan petani, penelitian tersebut masih mengandung kelemahan-kelemahan. Penggunaan NTP sebagai variabel terikat dalam penelitian tersebut tidak tepat, jika dihubungkan dengan impor beras. NTP yang digunakan merupakan nilai NTP agregasi dari 5 (Lima) subsektor pertanian, yakni sub sektor tanaman pangan, hortikultura, tanaman perkebunan rakyat (TPR), peternakan, dan perikanan. Sedangkan variabel terikat yang diuji hubungannya dengan NTP adalah beras yang merupakan salah satu komoditas dari sub sektor pangan. Dengan demikian, estimasi yang dilakukan dalam penelitian tersebut menjadi bias dan tidak valid. Hal ini dikarenakan variabel bebas dan terikatnya bukanlah data yang tepat dan kuat untuk menghasilkan sebuah hasil estimasi yang menunjukkan hubungan kedua variabel tersebut. Agar hubungan yang diuji menjadi valid dan kuat, seharusnya jenis data yang digunakan dalam variabel bebas dan terikat merupakan data yang karakteristiknya sama.

Berdasarkan latar belakang diatas, penelitian ini mencoba mengidentifikasi apakah impor pangan memberikan pengaruh terhadap kesejahteraan petani pangan yang di proksi dengan Nilai Tukar Petani Pangan (NTPP). Secara khusus, permasalahan penelitian ini dirumuskan sebagai berikut: “Bagaimana pengaruh impor pangan terhadap kesejahteraan petani pangan yang diukur dengan Nilai Tukar Petani Pangan?”

## 1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan utama penulisan ini adalah menganalisis pengaruh impor pangan terhadap kesejahteraan petani pangan yang diukur dengan Nilai Tukar Petani Pangan.

## 2. Tinjauan Pustaka

### 2.1 Nilai Tukar Petani Sebagai Indikator Kesejahteraan Petani

Pembangunan nasional pada dasarnya ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam setiap tahapan pembangunan. Sejalan dengan itu, dalam rencana jangka panjang pembangunan nasional peningkatan kesejahteraan petani telah dan akan menjadi prioritas pembangunan nasional dan sektor pertanian.

Rachmat (2000) menunjukkan bahwa NTP dapat dijadikan sebagai alat ukur tingkat kesejahteraan petani. Secara konsepsi, arah dari NTP (meningkat atau menurun) merupakan resultan dari arah setiap komponen penyusunnya, yaitu komponen penerimaan yang mempunyai arah positif terhadap kesejahteraan petani dan komponen pembayaran yang mempunyai arah negatif terhadap kesejahteraan. Apabila laju komponen penerimaan lebih tinggi dari laju pembayaran maka nilai tukar petani akan meningkat, demikian sebaliknya. Pergerakan naik atau turun NTP menggambarkan naik turunnya tingkat kesejahteraan petani.

Simatupang dan Maulana (2008) mengemukakan bahwa penanda kesejahteraan yang unik bagi rumah tangga tani praktis tidak ada, sehingga NTP menjadi pilihan satu-satunya bagi pengamat pembangunan pertanian dalam menilai tingkat kesejahteraan petani. Dengan demikian, NTP merupakan salah satu indikator relatif tingkat kesejahteraan petani.

NTP adalah angka perbandingan antara indeks harga yang diterima petani (It) dengan indeks harga yang dibayar petani (Ib) yang dinyatakan dalam persentase. Sedangkan Indeks harga yang diterima petani (It) menunjukkan perkembangan harga barang/produk pertanian yang dihasilkan petani (dibanding tahun dasar). Indeks harga yang dibayar petani (Ib) menunjukkan perkembangan harga barang kebutuhan petani baik untuk konsumsi maupun produksi (dibanding tahun dasar).

Dengan membandingkan kedua perkembangan harga tersebut dalam satu parameter/ukuran yaitu NTP, maka dapat diketahui apakah peningkatan pengeluaran untuk kebutuhan petani dapat di kompensasi dengan pertambahan pendapatan petani dari hasil produksinya. Atau sebaliknya apakah kenaikan harga panen dapat menambah pendapatan petani yang pada gilirannya meningkatkan kesejahteraan petani.

Secara umum ada tiga macam pengertian NTP yaitu:  $NTP > 100$ , berarti tingkat kesejahteraan petani lebih baik dibanding tingkat kesejahteraan petani

sebelumnya; NTP = 100, Tingkat kesejahteraan petani tidak mengalami perubahan; dan NTP < 100, Tingkat kesejahteraan petani pada suatu periode mengalami penurunan dibanding tingkat kesejahteraan petani pada periode sebelumnya.

## 2.2. Pengaruh Impor Pangan Terhadap Kesejahteraan Petani Pangan

Impor tanaman pangan dapat menstabilkan harga beras dalam waktu relatif singkat dan memenuhi kebutuhan domestik. Akan tetapi, impor tanaman pangan akan berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan petani pangan di sisi yang lain. Bertambahnya jumlah impor pangan ke pasar domestik akan berdampak pada bertambahnya pasokan pangan di pasar domestik. Penambahan pasokan pangan tersebut akan berimplikasi pada penurunan harga, jika penambahan tersebut tidak diikuti oleh meningkatnya permintaan akan pangan dengan jumlah yang sama. Penurunan harga akibat kelebihan pasokan tersebut akan berdampak pada penurunan pendapatan yang diterima petani dan juga dapat menjadi disinsentif bagi petani untuk tetap memproduksi tanaman pangan atau bahkan untuk meningkatkan skala produksinya. Penurunan pendapatan ini pada akhirnya akan berdampak pada menurunnya tingkat kesejahteraan petani pangan.

Impor beras sebagai salah satu komoditas sektor pangan terbesar, baik dilihat dari nisbah jumlah produksi terhadap total produksi tanaman pangan dalam negeri maupun nisbah jumlah impor terhadap total impor tanaman pangan. Di satu sisi, impor beras yang hingga saat ini masih terjadi hingga saat ini akan berdampak pada terjaganya stabilitas harga di pasar domestik. Di sisi lain, impor beras akan memberikan dampak terhadap tingkat kesejahteraan petani.

Erwidodo (1997) mengemukakan bahwa impor beras atau masuknya beras dari wilayah lain akan mempengaruhi tingkat penawaran dan harga beras yang pada gilirannya berpengaruh terhadap nilai tukar petani. Demikian juga dengan impor komoditas pangan lainnya. Untuk melindungi kesejahteraan petani dan stabilitas pangan domestik, sejumlah negara mengatur perdagangan beras. Baik melalui kebijakan tarif impor, lisensi impor maupun penerapan kuota impor (Suryana dan Kariyasa, 2008). Pilihan kebijakan oleh sejumlah negara tersebut dilatarbelakangi oleh pengaruh impor terhadap penurunan kesejahteraan petani. Untuk itu, sejumlah negara mengeluarkan kebijakan yang bersifat *barriers* bagi masuknya beras impor seperti penerapan tarif Bea masuk, lisensi impor dan penerapan kuota impor dalam rangka melindungi petani domestiknya.

### **2.3. Studi Empiris Tentang Pengaruh Harga Komoditas, Inflasi dan Upah Buruh Tani Terhadap Kesejahteraan Petani.**

Secara teori, kesejahteraan petani pangan akan membaik apabila selisih antara hasil penjualan produksinya dan biaya produksinya bertambah besar atau juga apabila hasil penjualan produksinya lebih besar dibanding dengan biaya produksi dan biaya konsumsinya. Dengan kata lain, pendapatan petani pangan lebih besar dari pengeluarannya. Besar kecil dan bertambah besar pendapatan dan pengeluaran petani pangan dipengaruhi oleh berbagai faktor. Harga komoditas pangan (baik harga domestik maupun internasional), inflasi, dan upah buruh merupakan beberapa faktor yang mempengaruhi kesejahteraan petani baik mempengaruhi besarnya pendapatan maupun pengeluaran.

#### **2.3.1. Pengaruh Harga Komoditas Pangan Domestik Terhadap Kesejahteraan Petani**

Solahuddin (1998) mengemukakan bahwa kebijakan harga komoditas pangan domestik yaitu beras yang diambil oleh pemerintah terlalu bias kepada kepentingan konsumen, melalui kebijakan harga komoditas murah, pengendalian stok, dan operasi pasar. Kebijakan ini tidak saja merugikan kesejahteraan petani, tetapi secara langsung mengancam produksi beras nasional karena dorongan untuk produksi semakin berkurang.

Penelitian Rahim (2010) menunjukkan bahwa kebijakan harga berpengaruh secara nyata terhadap nilai tukar petani dimana pengaruh kebijakan harga komoditas pangan domestik terhadap nilai tukar petani positif akan berdampak pada semakin membaiknya nilai tukar petani pangan atau kesejahteraan petani pangan.

Penelitian Elizabeth (2010) menyatakan bahwa kenaikan harga produk yang dihasilkan petani lebih besar dari kenaikan harga barang yang dibeli, maka daya beli petani akan meningkat (mengindikasikan peningkatan kesejahteraan petani) yang diformulasikan dalam bentuk nilai tukar petani. Hal ini sejalan dengan penelitian Winandi (2009) yang mengemukakan bahwa peningkatan harga produk yang dijual petani (jagung dan padi), akan meningkatkan konsumsi pangan dan pendapatan rumah tangga petani (RTP). Peningkatan harga akan efektif apabila kekuatan tawar-menawar di tingkat RTP meningkat, hal ini akan terjadi apabila pembelian ataupun penjualan dilakukan secara kelompok atau koperasi. Kebijakan harga pupuk (terutama subsidi Urea) perlu dilakukan karena akhirnya

akan mempengaruhi tingkat pendapatan usaha tani atau pendapatan total keluarga.

Sedikit intervensi pemerintah terhadap harga patokan (jual dan beli) komoditas pangan domestik khususnya komoditas jagung akan meningkatkan pendapatan petani sebagai produsen karena intervensi pemerintah akan secara langsung mempengaruhi kesejahteraan rumah tangga tani (Mantau, 2010). Hal ini dengan catatan, penentuan kebijakan harga jual dan beli jagung tersebut dibarengi dengan regulasi dan sanksi hukum yang tegas terhadap pihak-pihak yang melanggarinya, terutama para pedagang yang membeli jagung petani. Di samping itu, petani perlu bergabung dalam kelompok tani untuk memperkuat posisi tawar mereka dalam pemasaran produk pertanian.

Penjelasan teoritis tersebut kontradiktif dengan hasil penelitian Daryanto (2008) yang mengemukakan bahwa terkait dengan daya beli, bagi kelompok miskin ada dua pilihan kebijakan dalam menghadapi situasi harga komoditas pangan domestik yang meroket, yaitu mengontrol harga dengan menetapkan harga maksimal (*ceiling price*) atau meningkatkan daya beli. Namun, penetapan harga maksimal bukanlah pilihan yang tepat karena membutuhkan biaya administrasi dan pengawasan yang tinggi, sementara kemampuan pemerintah dalam hal tersebut sangat terbatas selain amat berisiko (berkaitan dengan keterbatasan anggaran untuk subsidi harga). Pilihan kebijakan terbaik adalah meningkatkan daya beli masyarakat dengan memberikan subsidi pangan kepada penduduk miskin, yang sebagian besar adalah petani.

Hasil penelitian Irawan (2007) menunjukkan bahwa transmisi harga komoditas pangan padi, jagung, ubi kayu, dan kacang tanah dari konsumen ke produsen berkisar antara 65,60 persen - 81,30 persen. Transmisi harga tertinggi terjadi pada pemasaran padi, di mana 81 persen kenaikan harga yang terjadi di daerah konsumen diteruskan ke petani di daerah produsen. Tingginya transmisi harga beras tersebut terjadi karena dua faktor, yaitu: 1) adanya intervensi pemerintah dalam mengendalikan harga beras melalui kebijakan harga dasar gabah sehingga kekuatan monopsoni/oligopsoni yang dimiliki para pedagang gabah/beras dapat ditekan, dan 2) karena merupakan bahan pangan pokok, daerah produsen beras relatif tersebar menurut wilayah sehingga jarak antara daerah produsen dan konsumen relatif dekat. Faktor jarak ini pula yang menyebabkan transmisi harga palawija umumnya lebih tinggi dibanding sayuran karena daerah produsen palawija lebih tersebar menurut wilayah dibanding daerah produsen sayuran.

Peningkatan harga produk yang dijual petani (jagung dan padi), akan meningkatkan konsumsi pangan dan pendapatan rumah tangga petani (RTP). Peningkatan harga akan efektif apabila kekuatan tawar-menawar di tingkat RTP meningkat, hal ini akan terjadi apabila pembelian ataupun penjualan dilakukan secara kelompok atau koperasi. Kebijakan harga pupuk (terutama subsidi Urea) perlu dilakukan karena akhirnya akan mempengaruhi tingkat pendapatan usaha tani atau pendapatan total keluarga.

Berdasarkan hasil penelitian dan penjelasan tersebut, kebijakan harga komoditas pangan domestik secara tidak langsung mempengaruhi kesejahteraan petani karena kebijakan harga komoditas pangan bertujuan melindungi konsumen atau produsen.

### **2.3.2. Pengaruh Harga Komoditas Pangan Internasional Terhadap Kesejahteraan Petani**

Winandi (2009) mengemukakan bahwa peningkatan harga komoditas pangan internasional dan harga jual di tingkat RTP mempunyai dampak searah yaitu peningkatan konsumsi, upah petani, dan pendapatan. Hal ini menunjukkan bahwa kenaikan harga pangan internasional maupun RTP, membawa dampak positif bagi kesejahteraan petani.

Penjelasan teoritis tersebut kontradiktif dengan hasil penelitian Darwanto (2000) yang melakukan analisis harga dengan menggunakan data bulanan periode 1997-1999 yang menunjukkan terjadinya transmisi harga komoditas pangan internasional ke harga tingkat pengecer domestik mengakibatkan semakin lemahnya posisi tawar petani sebagai produsen. Dengan demikian dapat diperkirakan akan terjadi pengaruh langsung dari harga pasar internasional ke pasar beras domestik, sementara itu pemerintah melalui Perum Bulog semakin terbatas kemampuannya untuk mempengaruhi harga domestik melalui pembelian dari petani domestik. Konsekuensinya, perlindungan pemerintah terhadap fluktuasi harga domestik semakin lemah sehingga dapat mengakibatkan semakin lemahnya posisi tawar petani sebagai produsen yang menyebabkan penurunan tingkat kesejahteraan petani.

### **2.3.3. Pengaruh Inflasi Terhadap Kesejahteraan Petani**

Hasil penelitian yang dilakukan Helmi (2016) menunjukkan bahwa inflasi berhubungan negatif dengan nilai tukar petani. Jika dicermati pengaruh inflasi pada harga yang dibayar petani untuk konsumsi, sarana produksi, dan barang

modal lebih besar dari pada harga yang diterima petani dari hasil produksinya, sehingga secara kumulatif pengaruh inflasi menjadi negatif terhadap kesejahteraan petani. Hasil penelitian menunjukkan setiap peningkatan inflasi sebesar 1% akan menurunkan nilai tukar petani sebesar 0,21. Inflasi perubahan harga-harga yang terjadi di perkotaan memberikan pengaruh juga terhadap kejadian inflasi barang-barang produksi di tingkat pedesaan (IT). Tetapi karena pengaruhnya terhadap harga yang dibayar petani (IB) lebih tinggi maka, pengaruh inflasi menjadi negatif. Indeks harga yang dibayarkan petani untuk kebutuhan konsumsi, barang modal, dan sarana produksi mencerminkan tingkat perubahan harga-harga di tingkat pedesaan. Maka jika inflasi yang terjadi sangat tinggi, daya beli petani akan sangat tertekan. Hal ini sejalan dengan penelitian Nurpita (2017) yang menunjukkan bahwa inflasi memiliki proporsi terbesar dan berdampak jangka panjang dalam mempengaruhi NTP. Pada jangka panjang NTP dipengaruhi oleh inflasi secara negatif. Hal ini sesuai dengan definisi inflasi yang terbentuk dari adanya perubahan harga, dan NTP diperoleh dari perbandingan indeks harga yang diterima dan dibayar oleh petani.

Penjelasan teoritis tersebut kontradiktif dengan hasil Penelitian Reza Agung (2018) yang mengemukakan bahwa variabel inflasi tidak berpengaruh signifikan terhadap nilai tukar petani di provinsi-provinsi di Sumatera periode 2010-2015. Hal ini disebabkan laju inflasi yang relatif stabil dan kenaikan inflasi masih tahap inflasi yang ringan. Stabilitas inflasi tidak meningkatkan harga kebutuhan yang harus dibeli petani dan juga inflasi tidak meningkatkan penerimaan petani akibat peningkatan harga produksi.

#### **2.3.4. Pengaruh Upah Buruh Tani Terhadap Kesejahteraan Petani.**

Penelitian Riyadh (2015) yang menemukan bahwa biaya tenaga kerja berpengaruh negatif dan signifikan terhadap nilai tukar petani di Sumatera Utara. Hasil Penelitian ini sejalan dengan penelitian Fajri (2016) bahwa berapapun biaya tenaga kerja yang dibayarkan kepada petani padi di Kabupaten Sragen maka tidak berpengaruh nyata secara individu terhadap nilai tukar petani padi di Kabupaten Sragen. Tidak berpengaruhnya variabel biaya tenaga kerja dalam penelitian ini bukan berarti tidak berpengaruh sama sekali, melainkan pengaruhnya tidak signifikan. Hal ini kemungkinan disebabkan oleh biaya tenaga kerja dengan perbedaan yang sangat kecil antara sampel yang satu dengan sampel lainnya sehingga biaya tenaga kerja tidak memperlihatkan pengaruh signifikan.

### 3. Metodologi Penelitian

#### 3.1. Spesifikasi Model

Dalam menganalisis pengaruh impor pangan terhadap kesejahteraan petani pangan, penelitian ini menggunakan referensi penelitian yang dilakukan oleh Rahim (2010). Penelitian tersebut, meneliti dampak kebijakan harga dan impor beras terhadap nilai tukar petani di pantai utara Jawa Barat dengan periode data tahun 1970–2002, dengan model analisis yang digunakan adalah analisis regresi transformasi log dengan *time lag*.

Perbedaan utama dalam penelitian ini dengan model penelitian Rahim adalah pemilihan wilayah dan periode data yang digunakan. Penelitian Rahim menggunakan Pantai Utara Jawa Barat dengan periode data tahunan dari tahun 1970 hingga 2002. Sedangkan penelitian ini menggunakan data Indonesia dengan periode data bulanan dari tahun 2011 hingga 2017. Selain itu, perbedaan lainnya adalah variabel terikat yang digunakan dan data yang digunakan untuk variabel impor sebagai variabel tidak terikat yang hendak diuji. Pada penelitian Rahim, variabel terikatnya adalah Nilai Tukar Petani (NTP) dan variabel impornya menggunakan jumlah impor beras. Sedangkan, penelitian ini menggunakan Nilai Tukar Petani Pangan (NTPP) sebagai variabel terikat, dan variabel impor menggunakan jumlah impor komoditas sub sektor pangan. Perbedaan variabel bebas dan terikat dalam penelitian ini dengan penelitian Rahim didasarkan pada data dan variabel yang digunakan untuk menemukan hubungan antara impor beras dengan tingkat kesejahteraan petani masih mengandung kelemahan-kelemahan. Penggunaan NTP sebagai variabel terikat dalam penelitian Rahim tersebut tidak tepat, jika dihubungkan dengan impor beras. NTP yang digunakan merupakan nilai NTP agregasi dari 5 (Lima) subsektor pertanian, yakni sub sektor tanaman pangan, hortikultura, tanaman perkebunan rakyat (TPR), peternakan dan perikanan. Sedangkan variabel terikat yang diuji hubungannya dengan NTP adalah beras yang merupakan salah satu komoditas dari sub sektor pangan. Dengan demikian, estimasi yang dilakukan dalam penelitian tersebut menjadi bias dan tidak valid. Hal ini dikarenakan variabel bebas dan terikatnya bukanlah data yang tepat dan kuat untuk menghasilkan sebuah hasil estimasi yang menunjukkan hubungan kedua variabel. Agar hubungan yang diuji menjadi valid dan kuat, seharusnya jenis data yang digunakan dalam variabel bebas dan terikat merupakan data yang karakteristiknya sama.

Perbedaan lainnya adalah perbedaan penggunaan variabel kontrol lainnya yang mempengaruhi variabel terikat. Penelitian Rahim tidak menggunakan variabel kontrol lain dalam model penelitiannya. Tidak adanya variabel kontrol lainnya dalam penelitian Rahim tersebut akan memiliki implikasi pada model yang tidak cukup kuat untuk menjelaskan hubungan variabel bebas dengan variabel terikat, baik secara parsial maupun secara bersama-sama dengan variabel kontrol lainnya. Untuk itu, penelitian ini menggunakan variabel harga Gabah Kering Panen (GKP), Inflasi Perumahan, Air, Listrik, Gas, dan Bahan Bakar (INFP), Inflasi Kesehatan (INFK), Upah Nominal Harian Buruh Tani (UPAH) dan *Food Price Index* Internasional (FAO) yang dikeluarkan oleh *Food and Agriculture Organization* (FAO), sebagai variabel kontrol lain yang mempengaruhi variabel terikat (NTPP). Dengan demikian, spesifikasi model yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

$$NTPP_t = \alpha + \beta_1 IMP_t + \beta_2 GKPt + \beta_3 INF Pt + \beta_4 INF Kt + \beta_5 UPAH_t + \beta_6 FAOt + \varepsilon \quad ..(1)$$

Berdasarkan persamaan 1, Angka Nilai Tukar Petani Pangan (NTPP) dipengaruhi oleh Jumlah Impor Pangan (IMP), harga Gabah Kering Panen(GKP), Inflasi Perumahan, Air, Listrik, Gas, dan Bahan Bakar (INFP), Inflasi Kesehatan (INFK), Upah Nominal Harian Buruh Tani (UPAH) dan *Food Price Index* Internasional (FAO).

### **3.2. Jenis dan Sumber Data**

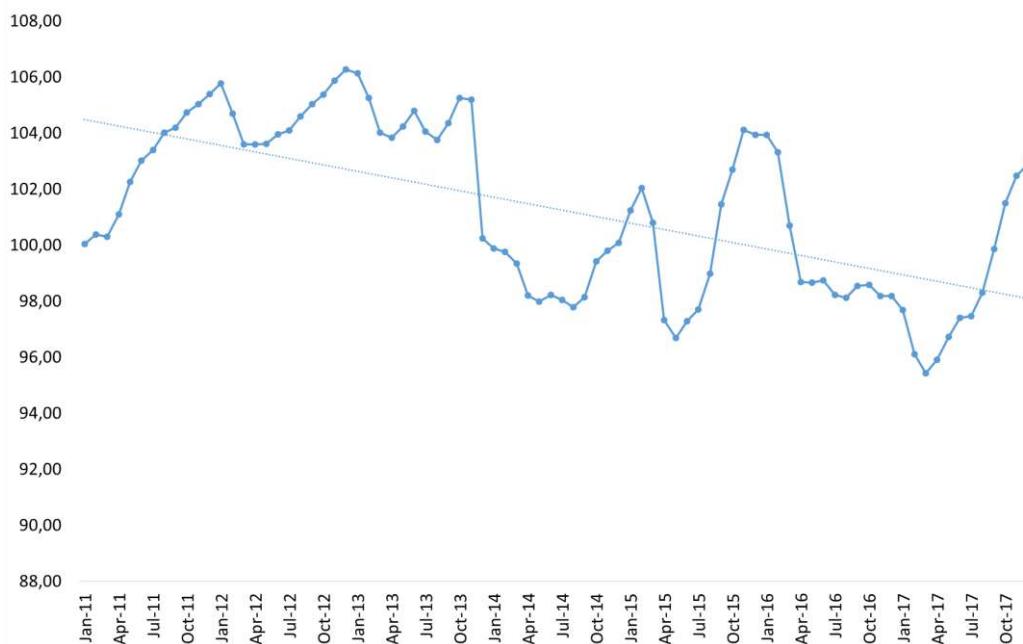
Penelitian ini adalah penelitian kuantitatif. Sedangkan sumber data penelitian ini adalah data sekunder berupa data time series bulanan periode tahun 2011 – 2017. Data-data tersebut bersumber dari Badan Pusat Statistik, Kementerian Pertanian RI, *United Nations Comtrade Database* dan *Food and Agriculture Organization* (FAO). Setelah melakukan pengumpulan data, kemudian dilanjutkan dengan analisis data menggunakan metode analisis statistik inferensial dengan metode estimasi *Feasible Generalized Least Square (FLGS)*. Penggunaan metode estimasi FLGS tersebut dikarenakan pada saat menggunakan metode *Ordinary Least Square (OLS)* ditemukan masalah auto korelasi dalam model.

## 4. Hasil dan Pembahasan

### 4.1. Analisis Deskriptif Tentang Nilai Tukar Petani Pangan (NTPP)

Nilai tukar petani pangan (NTPP) pada kurun waktu 2011 – 2017 mengalami fluktuasi. Dibandingkan periode tahun 2011–2013, NTPP pada periode 2014–2017 mengalami tren penurunan dan lebih rendah. Pada periode 2011 – 2013, NTPP masih berada di atas 100, yang berarti pendapatan petani naik lebih besar dari pengeluarannya atau surplus. Per januari 2014 hingga Agustus 2015, NTPP berada dibawah 100. Dari September 2015 hingga Maret 2016 meningkat diatas 100 dan kembali berada dibawah 100 dari April 2016 hingga September 2017. Kemudian meningkat diatas 100 pada periode Oktober–Desember 2017.

*Gambar 1. Perkembangan NTPP Tahun 2011 – 2017*



Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2018).

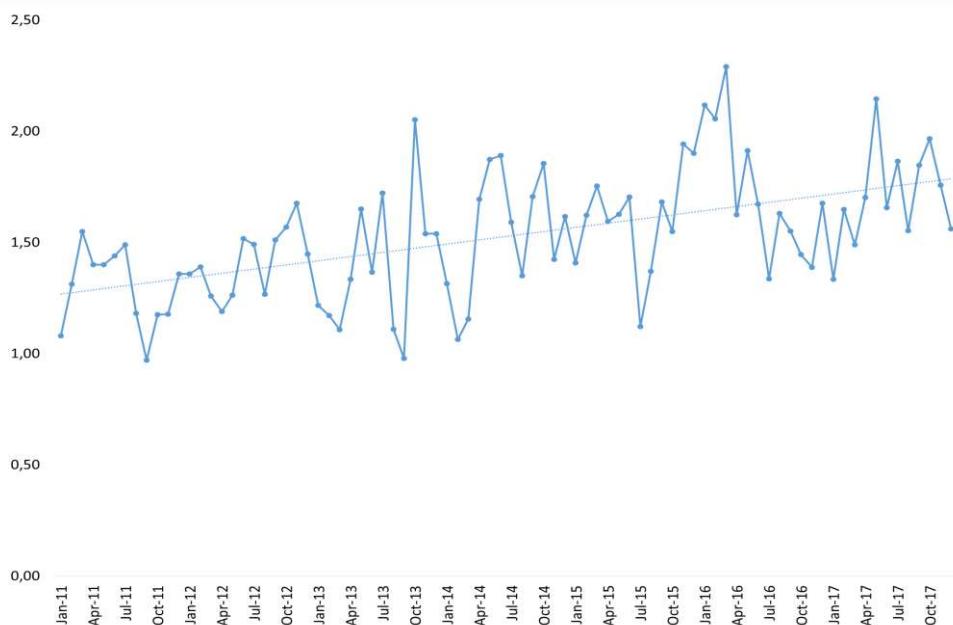
Jika melihat sebaran data menurut bulan, dapat disimpulkan bahwa tingkat kesejahteraan petani pangan pada periode 2014–2017 lebih rendah dibanding 2011 – 2013 dan secara rata-rata petani pangan mengalami defisit ( $\text{NTPP} < 100$ ).

### 4.2. Analisis Deskriptif Tentang Impor Pangan

Dalam kurun 2011–2017, impor pangan bulanan mengalami fluktuasi. Jika dilihat trennya, dalam kurun waktu tersebut impor pangan mengalami tren yang meningkat dari waktu ke waktu. Hal ini juga terlihat pada data kumulatif impor tahunan. Pada tahun 2011 impor pangan sebesar 15,53 juta ton, meningkat menjadi 16,93 juta ton pada 2012. Meskipun sempat menurun pada tahun 2013

(16,78 juta ton), impor pangan mengalami peningkatan pada tahun 2014 menjadi 18,53 juta ton dan tahun 2015 menjadi 21,38 juta ton. Mengalami penurunan pada tahun 2016 dan 2017 menjadi 20,69 juta ton dan 20,52 juta ton.

**Gambar 2. Perkembangan Impor Pangan Tahun 2011 – 2017**



Sumber: Kementerian Pertanian RI, Diolah (2018).

#### 4.3. Hasil Estimasi

Hasil uji empiris dengan menggunakan *Feasible Generalized Least Square* (*FLGS*) dan perangkat lunak *IBM SPSS Statistics 20* disajikan dalam tabel 1.

**Tabel 1. Hasil Estimasi OLS dan FLGS**

Variabel	Model OLS	Model FGLS
C	62,767	59,570
IMP	-0,024	-0,831
GKP	0,626*	0,735*
INFP	-0,210**	-0,292*
INFK	-0,152	-0,190**
UPAH	-0,041	-0,071
FAO	1,026*	1,136*
R <sup>2</sup> :	0,375	0,453
F (Prob)	0,000	0,000

Keterangan : \*Signifikan pada level 1%; \*\*Signifikan pada level 5%

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

sama berpengaruh signifikan terhadap Nilai Tukar Petani Pangan (NTPP) sebesar 45,3 persen dan 54,7 persen ditentukan oleh faktor lain.

Secara parsial, hasil estimasi menunjukkan bahwa impor sub sektor pangan (IMP) berpengaruh negatif terhadap nilai tukar petani pangan (NTPP). Hubungan negatif antara impor pangan dengan nilai tukar petani pangan dalam studi ini sejalan dengan hasil penelitian Rahim (2010). Artinya, semakin besar jumlah impor sub sektor pangan yang masuk ke pasar domestik, maka akan berdampak pada penurunan tingkat kesejahteraan petani sektor pangan di Indonesia. Akan tetapi, pengaruh impor sub sektor pangan tersebut tidak signifikan secara statistik. Tidak signifikannya hubungan kedua variabel ini dapat dijadikan indikasi awal bahwa jumlah impor sub sektor pangan pada periode waktu penelitian tidak begitu menggerus nilai tukar petani pangan. Artinya, impor pangan secara kuantitas tidak mengurangi secara signifikan pasokan pangan dari petani kepada konsumen atau pasokan pangan dari petani ke pasar domestik. Demikian juga dengan penurunan harga pangan domestik paska adanya impor pangan.

Secara parsial, hasil estimasi juga menunjukkan bahwa variabel GKP dan FAO berpengaruh positif dan signifikan terhadap variabel NTPP. Artinya, peningkatan harga Gabah Kering Panen dan Harga Pangan Internasional akan berdampak pada semakin membaiknya nilai tukar petani pangan atau kesejahteraan petani pangan. Temuan ini sejalan dengan temuan penelitian Rahim (2010), Fajri et.al (2016) dan Nirmala et.al (2016) yang menemukan bahwa harga komoditas pangan dan harga gabah berpengaruh positif dan signifikan terhadap nilai tukar petani.

Untuk variabel UPAH, secara parsial hasil estimasi menunjukkan bahwa variabel UPAH berpengaruh negatif dan signifikan terhadap variabel NTPP. Artinya, peningkatan upah nominal buruh tani akan berdampak pada penurunan nilai tukar petani pangan, begitu sebaliknya. Temuan ini sejalan dengan penelitian Riyadh (2015) yang menemukan bahwa biaya tenaga kerja berpengaruh negatif dan signifikan terhadap nilai tukar petani di Sumatera Utara.

Sedangkan untuk variabel INFP dan INFK, secara parsial hasil estimasi juga menunjukkan bahwa kedua variabel tersebut berpengaruh negatif dan signifikan terhadap variabel NTPP. Artinya, peningkatan harga atau pengeluaran perumahan, air, listrik, gas dan bahan bakar, serta kesehatan akan berdampak pada penurunan nilai tukar petani pangan atau kesejahteraan petani pangan secara signifikan. Temuan ini sejalan dengan hasil penelitian Helmi (2006) dan

Amalia dan Nurpita (2017) yang menyatakan bahwa inflasi berpengaruh negatif signifikan terhadap Nilai Tukar Petani (NTP).

## 5. Penutup

### 5.1. Kesimpulan

Penelitian ini memperoleh beberapa temuan. Pertama, hasil estimasi menunjukkan bahwa impor pangan berpengaruh negatif dan tidak signifikan secara statistik terhadap nilai tukar petani pangan (NTPP). Temuan ini menunjukkan bahwa impor pangan tidak berdampak terhadap penurunan tingkat kesejahteraan petani pangan. Tidak signifikannya pengaruh impor pangan terhadap NTPP tersebut menunjukkan bahwa jumlah impor tidak begitu signifikan menggerus nilai tukar petani. Dengan kata lain, jumlah impor pangan tidak begitu signifikan mengurangi pasokan pangan dari petani ke pasar domestik. Demikian juga dengan penurunan harga pangan domestik paska adanya impor pangan. Artinya, adanya impor pangan tidak serta merta secara signifikan menurunkan harga pangan domestik yang dapat berdampak pada penurunan tingkat kesejahteraan petani pangan. Hal ini terjadi dapat diakibatkan oleh adanya impor memang menutupi kebutuhan atau permintaan domestik yang memang tidak dapat di pasok oleh petani pangan di domestik.

Kedua, hasil estimasi juga menunjukkan bahwa variabel GKP dan FAO berpengaruh positif dan signifikan terhadap variabel NTPP. Artinya, peningkatan harga Gabah Kering Panen, dan Harga Pangan Internasional akan berdampak pada semakin membaiknya nilai tukar petani pangan atau kesejahteraan petani pangan.

Ketiga, secara parsial hasil estimasi menunjukkan bahwa variabel UPAH berpengaruh negatif dan signifikan terhadap variabel NTPP. Artinya, peningkatan upah nominal buruh tani akan berdampak pada penurunan nilai tukar petani pangan, begitu sebaliknya.

Keempat, secara parsial hasil estimasi juga menunjukkan bahwa variabel INFP dan INFK berpengaruh negatif dan signifikan terhadap variabel NTPP. Artinya, kenaikan harga atau pengeluaran perumahan, air, listrik, gas dan bahan bakar, serta kesehatan akan berdampak pada penurunan nilai tukar petani pangan atau kesejahteraan petani pangan secara signifikan.

## 5.2. Rekomendasi

Penelitian menemukan bahwa jumlah impor pangan berpengaruh negatif terhadap nilai tukar petani pangan (NTPP), meskipun tidak signifikan secara statistik. Meskipun demikian, pengaruh yang negatif tersebut sudah dapat dijadikan dasar yang kuat bagi Pemerintah untuk tetap melakukan proteksi terhadap derasnya impor sub sektor pangan. Selain proteksi, upaya mendorong produktivitas dan daya saing komoditas pangan domestik juga perlu dilakukan oleh Pemerintah agar berdampak pada pengurangan impor pangan dan peningkatan kesejahteraan petani. Upaya-upaya tersebut dapat ditempuh melalui intervensi maupun penguatan dukungan anggaran pemerintah terhadap faktor-faktor input yang mempengaruhi produktivitas sub sektor pangan, seperti pupuk, irigasi, bibit atau benih, permodalan bagi petani serta kebijakan harga pokok pembelian (HPP) gabah kering dan panen bagi komoditas padi.

Saat ini, dukungan baik regulasi maupun anggaran faktor-faktor input tersebut memang sudah dilakukan oleh Pemerintah. Akan tetapi, berbagai dukungan tersebut masih dihadapkan oleh persoalan ketidakefektifan dan ketidaktepat sasaran. Oleh karena itu, dalam rangka mendorong kesejahteraan petani dan mengurangi impor pangan ke pasar domestik, penguatan dukungan tersebut sangat diperlukan, baik dari sisi kuantitas maupun efektivitas.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Action Aid International. (2008). Impact of Agro-Import Surges in Developing Countries. Johannesburg: Action Aid International
- Amalia, Nurisqi dan Nurpita, Anisa. (2017). Analisis Dinamika Kesejahteraan Petani Di Provinsi Jawa Timur. *Jurnal Akuntansi, Ekonomi dan Manajemen Bisnis*, Vol. 5, No. 2, December 2017, Hal. 222-227.
- Badan Pusat Statistik. (2016). Jumlah penduduk Miskin Menurut Provinsi 2013-2016. Indonesia.
- Daryanto, A. 2008. Selamat tinggal era pangan murah. *Tribus Maret* 2008
- Darwanto, Dwijono H. 2005, Ketahanan Pangan Berbasis Produksi dan Kesejahteraan Petani. *Jurnal Ilmu Pertanian* 12(2):152 – 164, Yogyakarta: Fakultas Pertanian UGM.

- Elizabeth, Roosgandha dan Darwis, Valeriana. 2000. Peran Nilai Tukar Petani dan Nilai Tukar Komoditas Dalam Upaya Peningkatan Kesejahteraan Petani Kedelai (Studi Kasus: Provinsi Jawa Timur). Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian Bogor Badan Litbang Departemen Pertanian.
- Erwidodo. 1997. Stochastic Production Frontier and Panel Data Measuring Economic Efficiency on Rice Farm in West Java. Jurnal Agro Ekonomi. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Balitbang. Deptan.
- Fajri, Mohammad Romdhoni., Marwanti, Sri., & Rahayu, Wiwit. (2016). Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Nilai Tukar Petani Sebagai Indikator Kesejahteraan Petani Padi Di Kabupaten Sragen. Agrista, Vol. 4 No.2 Juni 2016, Hal. 85 – 94.
- Febriyanti, Friska Tri. (2012). Implementasi Kebijakan Bea Masuk Ditanggung Pemerintah Atas Impor Barang dan Bahan Guna Perbaikan dan/atau Pemeliharaan Pesawat Terbang di Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean Soekarno Hatta (Skripsi Universitas Indonesia).
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2011). Agricultural import surges in developing countries: Analytical framework and insights from case studies. Roma: Food and Agriculture Organization of The United Nations.
- Gujarati. D (1995). Basic Econometrics (3rd Ed.). New York: Mc. Graw Hill
- Nachrowi, & Usman, Hardius. (2006). Pendekatan Populer dan Praktis Ekonometrika Untuk Analisis Ekonomi dan Keuangan. Jakarta: Lembaga
- Helmi, Akhmad. (2016). Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Nilai Tukar Petani (Tesis). Jakarta: Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Irawan, B. 2007. Fluktuasi harga, transmisi harga dan marjin pemasaran sayuran dan buah. Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian 5(4): 358–373
- Hessie, Rethna (2009). Analisis Produksi dan Konsumsi Beras Dalam Negeri Serta Implikasinya Terhadap Swasembada Beras di Indonesia (Skripsi Institut Pertanian Bogor).
- Kementan (2015). Laporan Akhir: Kajian Efektivitas Kebijakan Impor Produk Pangan Dalam Rangka Stabilisasi Harga. Jakarta: Pusat Kebijakan Perdagangan Luar Negeri.

- Kementerian (2018). Laporan Kinerja Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanaman Pangan 2017. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Pertanian.
- Mantau, Z., Bahtiar, dan Aryanto. 2010. Kajian Kebijakan Harga Pangan Non Beras Dalam Konteks Ketahanan Pangan Nasional. Sulawesi Utara: Balai Pengkajian Teknologi Pertanian.
- Nirmala, Arlia Renaswari., Hanani, Nuhfil, & Muhaimin, Abdul Wahib. (2016). Analisis Faktor Faktor yang Mempengaruhi Nilai Tukar Petani Tanaman Pangan di Kabupaten Jombang. *Jurnal Habitat*, Volume 27, No. 2, Agustus 2016, Hal. 66-71.
- Nurpita. 2017. Analisa Dinamika Kesejahteraan Petani di Provinsi jawa Timur. *Jurnal Akuntansi, Ekonomi dan Manajemen Bisnis Article History* Vol. 5, No. 2, December 2017.
- Purba, T.Y., Tarigan, K. and Salmiah, S., 2017 Dampak Nilai Tukar Petani Terhadap Kesejahteraan Petani Cabai Merah (*Capsicum annum L.*)(Kasus: Desa Hinalang, Kecamatan Purba, Kabupaten Simalungun). *Journal on Social Economic of Agriculture and Agribusiness*, 8(6)
- Rahim, Manat. (2010). Dampak Kebijakan Harga dan Impor Beras terhadap Nilai Tukar Petani di Pantai Utara Jawa Barat. *Trikonomika* Volume 9, No. 1, Juni 2010, Hal. 29–36.
- Rachmat, Muchjidin. 2000. Analisa Nilai Tukar Petani Indonesia. Disertasi. Institut Pertanian Bogor.
- Reza Agung. 2018. Determinan Nilai Tukar Petani Provinsi-Provinsi di Pulau Sumatera Periode 2010-2015. Yogyakarta: Universitas Sunan Kalijaga Yogyakarta
- Riyadh, Muhammad Ilham. (2015). Analisis Nilai Tukar Petani Komoditas Tanaman Pangan Di Sumatera Utara. *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, Vol. 6 No. 1, Juni 2015, Hal. 17-32.
- Simatupang dan Maulana. 2008. Kaji Ulang Konsep dan Pengembangan Nilai Tukar Petani 2003-2006. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*. LIPI.
- Suryana, Achmad dan Ketut Kariyasa. (2008). Ekonomi Padi di Asia: Suatu Tinjauan Berbasis Kajian Komparatif. *Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Volume 26 No. 1, 17-13.
- Suseno, D & Suyatna, H 2007, 'Mewujudkan kebijakan pertanian yang pro-petani', *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, vol. 10, no. 3, pp. 267–294.

- Solahuddin, Soleh. 1999. Visi Pembangunan Pertanian. Institut Pertanian Bogor. Bogor
- Tambuan. 2003. Perkembangan Sektor Pertanian di Indonesia (beberapa isu penting). Ghalla. Jakarta
- Wibowo, Tri. (2011). Dampak Kenaikan Harga Pangan Dunia Terhadap Inflasi dan Ketahanan Pangan Indonesia. Jurnal Keuangan dan Moneter, Vol. 14, No. 2, 17- 62.
- Widiarsih, Dwi.2012.Pengaruh Sektor Komoditi Beras Terhadap Inflasi Bahan Makanan. Jurnal Sosial Ekonomi Pembangunan. Tahun II No.6, Juli 2012.
- Winandi, Ratna. 2009. Gejolak Harga Komoditas Pangan Internasional Dampak dan Implikasi Kebijakan Bagi Ketahanan Pangan Indonesia. Bogor: Fakultas Ekonomi dan Manajemen IPB.

### **Internet**

Ahmad Imam. 2018. Tribunnews. Diakses kembali <http://jabar.tribunnews.com/2018/02/27/saat-sambangi-cirebon-menteri-perdagangan-pastikan-impor-beras-tidak-rugikan-petani> tanggal 30 Agustus 2018



# DAMPAK SUBSIDI PUPUK TERHADAP KESEJAHTERAAN PETANI DAN DAYA SAING KOMODITAS TANAMAN PANGAN PADI JAGUNG KEDELAI

*The Impact of Fertilizer Subsidies on Farmers Welfare and Commodity  
Competitiveness of Paddy Soybean Corn Food Plant*

Dahiri\*, Adhi Prasetyo\*\*

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: \*dahiri@dpr.go.id, \*\* adhiprasw@gmail.com

---

## **Abstract**

*This research purpose to look at the impact of fertilizer subsidy subsidies on farmers' welfare and the competitiveness of commodity crops for paddy, corn and soybeans. The study used Policy Analysis Matrix (PAM) Agriculture to assess the impact of price policies and investment policies. Based on these findings the fertilizer subsidies are able to improve the welfare of farmers and create competitiveness of food crops in rice, corn and soybeans. It is hoped that the government will be able to improve the management of fertilizer subsidies since the fertilizer subsidies has not been fully impacted by rice, corn and soybean farmers.*

**Keyword:** *Fertilizer subsidies, farmers welfare, commodity competitiveness, PAM.*

---

## **1. Pendahuluan**

### **1.1 Latar Belakang**

Salah satu agenda pembangunan Pemerintah Republik Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Ir. Joko Widodo yang telah dirumuskan dalam nawacita yaitu mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik. Sebagai upaya mewujudkan rumusan nawacita tersebut, Pemerintah telah membuat kebijakan umum kedaulatan pangan yang terangkum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 meliputi pemantapan ketahanan pangan menuju kemandirian pangan dengan peningkatan produksi pangan pokok, stabilisasi harga pangan, terjaminnya bahan pangan yang aman dan berkualitas dengan nilai gizi yang meningkat, serta meningkatnya kesejahteraan para pelaku usaha pangan (kesejahteraan petani). Demi terwujudnya peningkatan kesejahteraan petani tersebut maka dalam APBN 2015 pemerintah langsung menaikkan anggaran

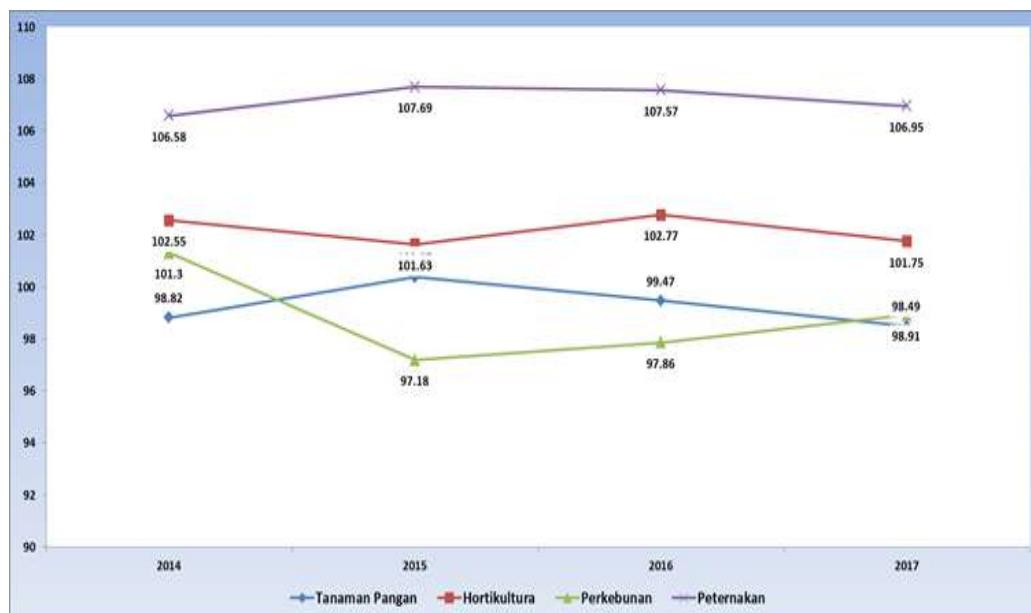
subsidi pupuk dari Rp21,04 triliun tahun 2014 menjadi Rp31,31 triliun di tahun 2015 atau naik sebesar 48,81 persen dari tahun sebelumnya. Kenaikan ini sangat diharapkan dapat membantu mengurangi biaya produksi padi sehingga pendapatan petani lebih maksimal. Subsidi pupuk pada tahun 2016 sedikit mengalami penurunan, tapi pada tahun 2017 dan 2018 subsidi pupuk cenderung mengalami kenaikan.

**Gambar 1. Perkembangan Anggaran Subsidi Pupuk (Triliun Rupiah)**



Sumber: LKPP 2009-2017 dan NK APBN 2018

Besarnya anggaran tersebut sangat diharapkan efektif meningkatkan kesejahteraan petani khususnya tanaman pangan. Namun harapan tersebut belum terealisasi karena kesejahteraan petani tanaman pangan dari tahun 2015-2017 cenderung mengalami penurunan.

**Gambar 2.** Perkembangan NTP dan NTPP

Sumber: Kementan, diolah

Selama 3 tahun terakhir kesejahteraan petani tanaman pangan selalu dibawah petani peternakan dan hortikultura. Hal ini terlihat dari nilai NTP petani tanaman pangan (NTPP) sebesar 99,44 di bawah NTP petani peternakan sebesar 107,40 dan NTP petani hortikultura sebesar 105,05. Angka NTPP sebesar 99,44 masih di bawah 100 menunjukkan bahwa kesejahteraan belum sejahtera. Padahal dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang RPJMN Tahun 2015-2019 menjadikan kedaulatan pangan dan peningkatan kesejahteraan pelaku utama penghasil bahan pangan sebagai salah satu agenda prioritas nasional sebagai amanat Trisakti dan Nawacita. Selain persoalan kesejahteraan petani, subsidi pupuk juga diharapkan dapat meningkatkan daya saing komoditas tanaman pangan yaitu padi, jagung, dan kedelai. Karena itu, penelitian ini akan fokus mengkaji dampak subsidi pupuk terhadap kesejahteraan petani dan daya saing komoditas tanaman pangan padi, jagung, dan kedelai.

## 1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu pertama dampak subsidi pupuk terhadap kesejahteraan petani tanaman pangan padi, jagung, kedelai dan kedua dampak subsidi pupuk terhadap daya saing komoditas tanaman pangan padi, jagung dan kedelai.

### 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini yaitu :

1. Mengetahui dampak subsidi pupuk terhadap kesejahteraan petani tanaman pangan padi, jagung dan kedelai.
2. Mengetahui dampak subsidi pupuk terhadap daya saing komoditas tanaman pangan padi, jagung dan kedelai.

## 2. Tinjauan Pustaka

### 2.1 Pengertian Pertanian

Pengertian dalam arti sempit diartikan sebagai petani rakyat, sedangkan dalam arti luas pertanian mencakup pertanian dalam pengertian sempit, kehutanan, peternakan, dan perikanan. Dengan demikian tidak salah jika ada orang mengelompokkan usaha bidang kehutanan, peternakan atau perikanan sebagai usaha bidang pertanian. Semua pengelolaan tumbuh-tumbuhan atau tanaman dan lingkungannya agar dihasilkan suatu produk yang dapat dimanfaatkan dinamakan sebagai pertanian dalam arti sempit. Sedangkan dalam arti luas, pertanian diartikan sebagai pengelolaan tumbuh-tumbuhan, ternak, dan ikan agar menghasilkan suatu produk yang diinginkan. Dari uraian yang telah dikemukakan tersebut, secara garis besarnya pengertian pertanian dapat diringkas meliputi empat hal utama yaitu proses produksi, petani atau pengusaha, tanah tempat usaha, dan usaha pertanian (*farm business*) (Andrianto, 2014).

### 2.2 Kesejahteraan Petani

Unsur penting yang dijadikan sebagai indikator kesejahteraan petani adalah besarnya pendapatan dan perimbangannya dengan pengeluaran. Dalam kaitan tersebut salah satu alat ukur yang sering digunakan adalah Nilai Tukar Petani (NTP). Perhitungan NTP diperoleh dari perbandingan indeks harga yang diterima petani terhadap indeks harga yang dibayar petani. Nilai tukar petani menggambarkan tingkat daya tukar/daya beli petani terhadap produk yang dibeli/dibayar petani yang mencakup konsumsi dan input produksi yang dibeli. Semakin tinggi nilai tukar petani, semakin baik daya beli petani terhadap produk konsumsi dan input produksi tersebut, dan berarti secara relatif lebih sejahtera. Simatupang dan Maulana (2008) mengemukakan bahwa penanda kesejahteraan yang unik bagi rumah tangga tani praktis tidak ada, sehingga NTP menjadi pilihan satu-satunya bagi pengamat pembangunan pertanian dalam menilai tingkat

kesejahteraan petani. Dengan demikian, NTP merupakan salah satu indikator relatif tingkat kesejahteraan petani. Semakin tinggi NTP, relatif semakin sejahtera tingkat kehidupan petani.

Dengan menggunakan teori keseimbangan umum Rachmat (2000) menunjukkan bahwa NTP dapat dijadikan sebagai alat ukur tingkat kesejahteraan petani. Secara konsepsi arah dari NTP (meningkat atau menurun) merupakan resultan dari arah setiap komponen penyusunnya, yaitu komponen penerimaan yang mempunyai arah positif terhadap kesejahteraan petani dan komponen pembayaran yang mempunyai arah negatif terhadap kesejahteraan. Apabila laju komponen penerimaan lebih tinggi dari laju pembayaran maka nilai tukar petani akan meningkat, demikian sebaliknya. Pergerakan naik atau turun NTP menggambarkan naik turunnya tingkat kesejahteraan petani. Lebih lanjut Rachmat (2000) menunjukkan bahwa NTP mempunyai karakteristik yang cenderung menurun. Hal ini berkaitan dengan karakteristik yang melekat dari komoditas pertanian dan non pertanian. Ada tiga penjelasan mengenai terjadinya penurunan NTP, yaitu: (1) elastisitas pendapatan produk pertanian bersifat inelastis, sementara produk non pertanian cenderung lebih elastis, (2) perubahan teknologi dengan laju yang berbeda menguntungkan produk manufaktur, dan (3) perbedaan dalam struktur pasar, dimana struktur pasar dari produk pertanian cenderung kompetitif, sementara struktur pasar produk manufaktur cenderung kurang kompetitif dan mengarah ke pasar monopoli/oligopoli (Bappenas dan JICA, 2013).

### 2.3 Konseptual Tentang Daya Saing dan Pengukurannya

Sebagian pakar mengemukakan bahwa konsep daya saing (*competitiveness*) berpijak dari konsep keunggulan komparatif (*comparative advantage*) dari Ricardo yang merupakan konsep ekonomi. Namun, sebagian pakar lain mengemukakan bahwa konsep daya saing (*competitiveness*) atau keunggulan kompetitif (*competitive advantage*) bukan merupakan konsep ekonomi, melainkan konsep politik dan atau konsep bisnis yang digunakan sebagai dasar banyak analisis strategi untuk meningkatkan kesejahteraan perusahaan.

Menurut Simatupang (1991) serta Sudaryanto dan Simatupang (1993) konsep keunggulan komparatif merupakan ukuran daya saing (keunggulan) potensial dalam artian daya saing yang akan dicapai apabila perekonomian tidak mengalami distorsi sama sekali. Komoditas yang memiliki keunggulan komparatif dikatakan juga memiliki efisiensi secara ekonomi. Keunggulan kompetitif atau *Revealed*

*Competitive Advantage* (RCA) merupakan pengukuran daya saing suatu kegiatan pada perekonomian aktual. Terkait dengan konsep keunggulan komparatif adalah kelayakan ekonomi, dan terkait dengan keunggulan kompetitif adalah kelayakan finansial dari suatu aktivitas. Sumber distorsi yang dapat mengganggu tingkat daya saing antara lain adalah (1) kebijakan pemerintah (*government policy*), baik yang bersifat langsung maupun tak langsung, dan (2) distorsi pasar, karena adanya ketidaksempurnaan pasar (*market imperfection*), misalnya adanya monopoli/monopsony domestik. Dapat terjadi bahwa di tingkat produsen suatu komoditi memiliki keunggulan komparatif, memiliki biaya oportunitas (*opportunity cost*) yang relatif rendah, namun ditingkat konsumen tidak memiliki daya saing (keunggulan kompetitif) karena adanya distorsi pasar dan/atau biaya transaksi tinggi. Atau hal sebaliknya juga dapat terjadi karena adanya dukungan (campur tangan) kebijakan pemerintah, suatu komoditi memiliki daya saing di tingkat konsumen padahal ia tidak memiliki keunggulan komparatif di tingkat produsen.

Pengukuran status dari daya saing sektor-sektor agribisnis/industri/komoditi dapat menggunakan *Relative Trade Advantage/RTA* (Balasa, 1989; Volrath, 1991). Sedangkan analisis status daya saing terutama dari *executive opinion* dapat dilakukan dengan *Agribusiness Executive Survey* (AES). Sementara itu, untuk analisis kualitatif dan kuantitatif pada *level* kelembagaan agribisnis dapat menggunakan *Agribusiness Confidence Index* (ACI). Alat ukur daya saing yang juga banyak digunakan adalah RCA. Namun belakang ini, dengan menggunakan *Policy Analysis Matrix* (PAM) akan dihasilkan dua indikator pengukur daya saing yaitu (1) *Private Cost Rasio* (PCR) yang merupakan indikator keunggulan kompetitif yang menunjukkan kemampuan sistem untuk membayar biaya sumber daya domestik dan tetap kompetitif pada harga privat, dan (2) *Domestic Resource Cost Ratio* (DRCR) merupakan indikator keunggulan komparatif, yang menunjukkan jumlah sumber daya domestik yang dapat dihemat untuk menghasilkan satu unit devisa (Monke and Pearson, 1995).

#### **2.4 Policy Analysis Matrix (PAM)**

PAM adalah alat analisis yang lazim digunakan untuk mengkaji dampak kebijakan harga dan kebijakan investasi di bidang pertanian (Scoot & Gotsch 2005). Ada tiga hal utama yang saling terkait dalam analisis menggunakan PAM, yaitu: (i) analisis keuntungan yang terdiri atas keuntungan *private* dan keuntungan sosial, (ii) analisis daya saing yang terdiri atas keunggulan kompetitif dan keunggulan komparatif, dan (iii) analisis dampak kebijakan pemerintah yang

berupa transfer antara *input*, *output*, dan keuntungan usahatani (Monke & Pearson 1989).

Metode PAM banyak digunakan untuk menganalisis efisiensi ekonomi dan insentif intervensi pemerintah serta dampaknya pada sistem komoditas, baik pada kegiatan usaha tani, pengolahan, maupun pemasaran (Kustiari *et al.* 2012, Albert *et al.* 2011, Mahmoud *et al.* 2011, Ogbe *et al.* 2011, Reig *et al.* 2008). Kajian ini akan mengkhususkan pada tingkat usaha tani (*farm gate*) dengan kerangka Matriks Analisis Kebijakan (MAK), seperti terlihat pada Tabel 1.

**Tabel 1.** Kerangka Matriks Analisis Kebijakan (*Policy Analysis Matrix Framework*)

Indikator	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		Tradable	Domestik	
Private Price	A	B	C	D=A-B-C
Sosial Price	E	F	G	H=E-F-G
Divergences	I=A-E	J=B-F	K=C-G	L=I-J-K=D-H

Sumber : Monke, EA & Pearson, SK 1989 ddd

Tabel 1 menunjukkan MAK yang mana pada baris pertama merupakan perhitungan keuntungan *private* atau daya saing usaha tani sayuran pada tingkat harga pasar atau harga aktual. Baris kedua merupakan tingkat keuntungan sosial usaha tani sayuran yang dihasilkan dengan menilai *output* dan biaya pada tingkat harga efisiensi (*social opportunity costs*). Selanjutnya, baris ketiga merupakan efek transfer dari suatu kebijakan atau dampak dari suatu kebijakan. Huruf A pada baris pertama adalah simbol untuk penerimaan pada tingkat harga *private*, huruf B adalah simbol untuk biaya input *tradable* pada tingkat harga *private*, huruf C adalah simbol biaya faktor domestic pada tingkat harga *private*, dan huruf D adalah simbol keuntungan *private*. Sementara huruf E pada baris kedua adalah simbol penerimaan yang dihitung dengan harga sosial (penerimaan sosial), huruf F adalah simbol biaya input *tradable* sosial, huruf G adalah simbol biaya faktor domestik sosial, dan huruf H adalah simbol keuntungan sosial yang diperoleh dari identitas keuntungan, yaitu  $H = E - (F+G)$ . Dengan menggunakan analisis MAK, akan dapat dihasilkan indikator-indikator sebagai berikut:

1. *Private Cost Ratio* (PCR):  $C / (A - B)$ . PCR < 1, berarti sistem komoditas yang diteliti memiliki keunggulan kompetitif.
2. *Domestic Resource Cost Ratio* (DRC):  $G / (E - F)$ , DRC < 1 berarti sistem komoditas yang diteliti mempunyai keunggulan komparatif, dan sebaliknya jika DRC >1 tidak mempunyai keunggulan komparatif.

3. *Nominal Protection Coefficient (NPC)*

- a. *On tradable outputs (NPCO)*:  $A/E$ , jika nilai NPCO > 1 berarti kebijakan bersifat protektif terhadap output, dan sebaliknya kebijakan bersifat disinsentif jika NPCO < 1.
  - b. *On tradable inputs (NPCI)*:  $B/F$ , jika nilai NPCI < 1 berarti kebijakan bersifat protektif terhadap *input*, berarti ada kebijakan subsidi terhadap input *tradable*, demikian juga sebaliknya.
4. *Effective Protection Coefficient (EPC)*:  $(A - B) / (E - F)$ , jika nilai EPC > 1 berarti kebijakan masih bersifat protektif. Semakin besar nilai EPC berarti semakin tinggi tingkat proteksi pemerintah terhadap komoditas domestik.
5. *Profitability Coefficient (PC)*:  $(A - B - C) / (E - F - G)$  atau  $D/H$ , Jika PC > 1, berarti secara keseluruhan kebijakan pemerintah memberikan insentif kepada produsen, demikian juga sebaliknya.
6. *Input Transfer (IT)* =  $B - F$ , jika IT > 0 berarti biaya lebih besar dari biaya sosial atau sebaliknya IT < 0.
7. *Output Transfer (OT)* =  $A - E$ , jika OT > 0, berarti penerimaan *private* lebih besar dari penerimaan sosial atau sebaliknya OT < 0.
8. *Subsidy Ratio Private to producers (SRP)*:  $L/E$  atau  $(D - H)/E$ . Jika SRP>0, maka produsen mengeluarkan biaya produksi lebih kecil dari biaya *opportunity cost* untuk berproduksi, demikian juga sebaliknya.

**3. Metodologi Penelitian**

Metode analisis yang digunakan dalam mengolah data adalah *Policy Analysis Matrix* (PAM). Data-data yang digunakan dalam perhitungan Matriks Analisis Kebijakan (MAK) Terhadap Daya Saing Komoditas Tanaman Pangan Padi, Jagung dan Kedelai adalah data tahun 2017 Badan Pusat Statistik (BPS). Sedangkan untuk harga sosial menggunakan harga komoditas dari *World Bank Commodities Price Data*.

**4. Hasil dan Pembahasan**

**4.1 Hasil Perhitungan PAM**

Perhitungan ini menggunakan dosis pupuk berimbang dan biaya-biaya selain pupuk menggunakan hasil perhitungan dari BPS.

**Tabel 2.** Matriks Analisis Kebijakan (MAK) Padi (Dalam Rupiah)

Wilayah	Indikator	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
			Tradable	Domestik	
Sumatera	Private Price	20,213,700	2,140,000	10,700,000	7,373,700
	Sosial Price	23,676,756	3,744,600	10,700,000	9,232,156
	Divergences	(3,463,056)	(1,604,600)	-	(1,858,456)
Jawa	Private Price	27,366,950	2,140,000	10,700,000	14,526,950
	Sosial Price	32,055,516	3,744,600	10,700,000	17,610,916
	Divergences	(4,688,566)	(1,604,600)	-	(3,083,966)
Bali,NTB,NTT	Private Price	22,982,700	2,140,000	10,700,000	10,142,700
	Sosial Price	26,920,147	3,744,600	10,700,000	12,475,547
	Divergences	(3,937,447)	(1,604,600)	-	(2,332,847)
Kalimantan	Private Price	16,152,500	2,140,000	10,700,000	3,312,500
	Sosial Price	18,919,782	3,744,600	10,700,000	4,475,182
	Divergences	(2,767,282)	(1,604,600)	-	(1,162,682)
Sulawesi	Private Price	23,213,450	2,140,000	10,700,000	10,373,450
	Sosial Price	27,190,430	3,744,600	10,700,000	12,745,830
	Divergences	(3,976,980)	(1,604,600)	-	(2,372,380)
Maluku	Private Price	25,567,100	2,140,000	10,700,000	12,727,100
	Sosial Price	29,947,312	3,744,600	10,700,000	15,502,712
	Divergences	(4,380,212)	(1,604,600)	-	(2,775,612)
Papua	Private Price	19,844,500	2,140,000	10,700,000	7,004,500
	Sosial Price	23,244,304	3,744,600	10,700,000	8,799,704
	Divergences	(3,399,804)	(1,604,600)	-	(1,795,204)

Sumber : hasil analisis, 2018

Dari hasil MAK tersebut diperoleh indikator-indikator PAM sebagai berikut:

**Tabel 3.** Indikator PAM Tanaman Padi

Indikator PAM	Sumatera	Jawa	Bali, NTB, NTT	Kalimantan	Sulawesi	Maluku	Papua
PCR	0.59	0.42	0.51	0.76	0.51	0.46	0.60
DRC	0.54	0.38	0.46	0.71	0.46	0.41	0.55
NPCO	0.85	0.85	0.85	0.85	0.85	0.85	0.85
NPCI	0.57	0.57	0.57	0.57	0.57	0.57	0.57
EPC	0.91	0.89	0.90	0.92	0.90	0.89	0.91
PC	0.80	0.82	0.81	0.74	0.81	0.82	0.80
IT	(1,604,600)	(1,604,600)	(1,604,600)	(1,604,600)	(1,604,600)	(1,604,600)	(1,604,600)
OT	(3,463,056)	(4,688,566)	(3,937,447)	(2,767,282)	(3,976,980)	(4,380,212)	(3,399,804)
SRP	-0.08	-0.10	-0.09	-0.06	-0.09	-0.09	-0.08

Sumber : hasil analisis, 2018

**Tabel 4.** Matriks Analisis Kebijakan (MAK) Jagung (Dalam Rupiah)

Wilayah	Indikator	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
			Tradable	Domestik	
Sumatera	Private Price	18,441,400	2,030,000	7,200,000	9,211,400
	Sosial Price	10,191,009	3,144,500	7,200,000	(153,491)
	Divergences	8,250,391	(1,114,500)	-	9,364,891
Jawa	Private Price	20,124,800	2,030,000	7,200,000	10,894,800
	Sosial Price	11,121,282	3,144,500	7,200,000	776,782
	Divergences	9,003,518	(1,114,500)	-	10,118,018
Bali,NTB,NTT	Private Price	15,025,200	2,030,000	7,200,000	5,795,200
	Sosial Price	8,303,163	3,144,500	7,200,000	(2,041,337)
	Divergences	6,722,037	(1,114,500)	-	7,836,537
Kalimantan	Private Price	13,828,200	2,030,000	7,200,000	4,598,200
	Sosial Price	7,641,682	3,144,500	7,200,000	(2,702,818)
	Divergences	6,186,518	(1,114,500)	-	7,301,018
Sulawesi	Private Price	16,222,200	2,030,000	7,200,000	6,992,200
	Sosial Price	8,964,644	3,144,500	7,200,000	(1,379,856)
	Divergences	7,257,556	(1,114,500)	-	8,372,056
Maluku	Private Price	13,854,800	2,030,000	7,200,000	4,624,800
	Sosial Price	7,656,381	3,144,500	7,200,000	(2,688,119)
	Divergences	6,198,419	(1,114,500)	-	7,312,919
Papua	Private Price	7,919,200	2,030,000	7,200,000	(1,310,800)
	Sosial Price	4,376,275	3,144,500	7,200,000	(5,968,225)
	Divergences	3,542,925	(1,114,500)	-	4,657,425

Sumber : hasil analisis, 2018

**Tabel 5.** Indikator PAM Tanaman Jagung

Indikator PAM	Sumatera	Jawa	Bali, NTB, NTT	Kalimantan	Sulawesi	Maluku	Papua
PCR	0.44	0.40	0.55	0.61	0.51	0.61	1.22
DRC	1.02	0.90	1.40	1.60	1.24	1.60	5.85
NPCO	1.81	1.81	1.81	1.81	1.81	1.81	1.81
NPCI	0.65	0.65	0.65	0.65	0.65	0.65	0.65
EPC	2.33	2.27	2.52	2.62	2.44	2.62	4.78
PC	(60.01)	14.03	(2.84)	(1.70)	(5.07)	(1.72)	0.22
IT	(1,114,500)	(1,114,500)	(1,114,500)	(1,114,500)	(1,114,500)	(1,114,500)	(1,114,500)
OT	8,250,391	9,003,518	6,722,037	6,186,518	7,257,556	6,198,419	3,542,925
SRP	0.92	0.91	0.94	0.96	0.93	0.96	1.06

Sumber : hasil analisis, 2018

**Tabel 6.** Matriks Analisis Kebijakan (MAK) Kedelai (Dalam Rupiah)

Wilayah	Indikator	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
			Tradable	Domestik	
Sumatera	Private Price	8,883,000	1,375,000	7,900,000	(392,000)
	Sosial Price	6,894,157	2,344,500	7,900,000	(3,350,343)
	Divergences	1,988,843	(969,500)	-	2,958,343
Jawa	Private Price	11,011,000	1,375,000	7,900,000	1,736,000
	Sosial Price	8,545,713	2,344,500	7,900,000	(1,698,787)
	Divergences	2,465,287	(969,500)	-	3,434,787
Bali,NTB,NTT	Private Price	8,736,000	1,375,000	7,900,000	(539,000)
	Sosial Price	6,780,070	2,344,500	7,900,000	(3,464,430)
	Divergences	1,955,930	(969,500)	-	2,925,430
Kalimantan	Private Price	9,373,000	1,375,000	7,900,000	98,000
	Sosial Price	7,274,450	2,344,500	7,900,000	(2,970,050)
	Divergences	2,098,550	(969,500)	-	3,068,050
Sulawesi	Private Price	10,437,000	1,375,000	7,900,000	1,162,000
	Sosial Price	8,100,227	2,344,500	7,900,000	(2,144,273)
	Divergences	2,336,773	(969,500)	-	3,306,273
Maluku	Private Price	6,902,000	1,375,000	7,900,000	(2,373,000)
	Sosial Price	5,356,690	2,344,500	7,900,000	(4,887,810)
	Divergences	1,545,310	(969,500)	-	2,514,810
Papua	Private Price	8,169,000	1,375,000	7,900,000	(1,106,000)
	Sosial Price	6,340,017	2,344,500	7,900,000	(3,904,483)
	Divergences	1,828,983	(969,500)	-	2,798,483

Sumber : hasil analisis, 2018

**Tabel 7.** Indikator PAM Tanaman Kedelai

Indikator PAM	Sumatera	Jawa	Bali, NTB, NTT	Kalimantan	Sulawesi	Maluku	Papua
PCR	1.05	0.82	1.07	0.99	0.87	1.43	1.16
DRC	1.74	1.27	1.78	1.60	1.37	2.62	1.98
NPCO	1.29	1.29	1.29	1.29	1.29	1.29	1.29
NPCI	0.59	0.59	0.59	0.59	0.59	0.59	0.59
EPC	1.65	1.55	1.66	1.62	1.57	1.83	1.70
PC	0.12	(1.02)	0.16	(0.03)	(0.54)	0.49	0.28
IT	(969,500)	(969,500)	(969,500)	(969,500)	(969,500)	(969,500)	(969,500)
OT	1,988,843	2,465,287	1,955,930	2,098,550	2,336,773	1,545,310	1,828,983
SRP	0.43	0.40	0.43	0.42	0.41	0.47	0.44

Sumber : hasil analisis, 2018

## 4.2 Pembahasan

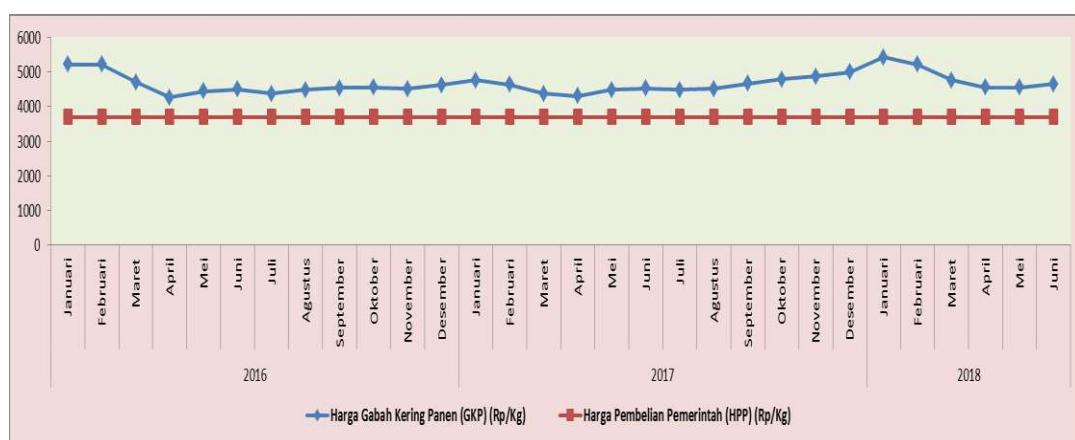
Komoditas tanaman padi memiliki keunggulan kompetitif karena semua wilayah nilai PCR<1. Untuk jagung memiliki keunggulan kompetitif kecuali Papua, karena nilai PCR>1. Sedangkan kedelai memiliki keunggulan kompetitif hanya Jawa, Kalimantan, dan Sulawesi. Namun keunggulan kompetitif kedelai sudah tidak efisien karena nilai PRC sudah mendekati 1. Nilai PCR kedelai di Jawa sebesar 0,82 memiliki arti bahwa untuk mendapatkan nilai *output* sebesar Rp1.000.000, maka biaya faktor domestik yang diperlukan sebesar Rp820.000 (diperoleh dari  $0,82 \times Rp1.000.000 = Rp820.000$ ). Untuk Kalimantan diperlukan biaya Rp990.000, dan untuk Sulawesi diperlukan biaya Rp870.000. Besarnya biaya ini jelas tidak efisien karena sudah lebih dari 60 persen biaya yang diperlukan. Karena itu komoditas kedelai tidak memiliki keunggulan kompetitif. Dari ketiga komoditas tersebut hanya padi yang murni memiliki keunggulan kompetitif. Sedangkan keunggulan komparatif hanya dimiliki oleh komoditas tanaman padi karena DRC semua wilayah <1. Sedangkan jagung semua wilayah DRC>1 kecuali Jawa sebesar 0,90. Namun DRC tersebut tidak efisien karena untuk mendapatkan nilai output sebesar Rp1.000.000, maka biaya faktor domestik yang diperlukan sebesar Rp900.000. Lebih parahnya kedelai tidak ada sama sekali yang memiliki keunggulan komparatif karena semua wilayah DRC>1. Dengan Demikian komoditas tanaman padi memiliki keunggulan kompetitif dan komparatif, Jagung hanya unggul secara kompetitif tapi tidak komparatif, dan kedelai tidak memiliki keunggulan kompetitif maupun komparatif.

Dampak kebijakan subsidi pupuk terhadap input ditunjukkan oleh nilai koefisien proteksi input nominal (NPCI) dan *transfer input* (IT). Berdasarkan Tabel 3, 5, dan 7 menunjukkan bahwa NPCI masing-masing komoditas padi, jagung dan kedelai semua wilayah < 1, artinya biaya atau harga *input* yang dikeluarkan oleh petani lebih rendah dari seharusnya. Sedangkan IT masing-masing komoditas semua wilayah < 0 atau bernilai negatif, artinya kebijakan subsidi pada input *tradable* menguntungkan petani. Dari hasil NPCI dan IT maka kebijakan subsidi pupuk yang secara terbuka selama ini dapat mengurangi biaya produksi usaha tani padi, jagung dan kedelai. Subsidi selama ini merupakan subsidi harga yang dibayarkan kepada produsen pupuk. Besarnya subsidi harga yang diberikan oleh pemerintah yaitu 49 persen dari harga pasar, artinya petani mengeluarkan biaya hanya sebesar 51 persen. Sebagai contoh tanaman padi seluas 1 Ha menggunakan dosis pupuk berimbang sebanyak 1 Ton (Urea 200 Kg, Sp 36 100

Kg, Za 100 Kg, NPK 300 Kg, dan Organik 300 Kg). Jika petani membeli pupuk tersebut dengan harga pasar, maka petani mengeluarkan biaya sebesar Rp3.144.600, akan tetapi biaya dengan harga subsidi sebesar Rp1.540.000. Perlu diketahui bahwa pada tahun 2019 pemerintah berencana mengubah sistem subsidi pupuk terbuka menjadi tertutup melalui kartu tani. Perubahan sistem tersebut jelas akan berdampak pada biaya input pupuk, karena pemerintah hanya mensubsidi kebutuhan pupuk, kekurangannya petani harus membeli sendiri dengan harga pasar.

**Dampak kebijakan subsidi pupuk terhadap output** ditunjukkan oleh nilai koefisien proteksi output nominal (NPCO) dan *transfer output* (OT). Berdasarkan Tabel 3, 5, dan 7 menunjukkan bahwa NPCO padi sebesar  $0,85 < 1$ , artinya harga yang diterima petani lebih rendah dari harga seharusnya sehingga petani tidak mendapatkan insentif untuk meningkatkan produksinya. Harga merupakan memang masalah klasik dalam usahatani padi, tapi inilah faktanya bahwa harga gabah cenderung turun pada saat panen raya. Seperti harga gabah di Jawa Timur harga Gabah Kering Panen (GKP) turun menjadi Rp4.500, per Kg dari harga pasaran sebesar Rp5.000, per Kg dan GKP rata-rata yang dikeluarkan BPS sebesar Rp5.311, per Kg. Turunnya harga tersebut masih di atas Harga Pembelian Pemerintah (HPP) sebesar Rp3.700, per Kg, sehingga Badan Urusan Logistik (Bulog) tidak dapat menyerap gabah para petani yang sedang panen raya. HPP yang digunakan Bulog tersebut sudah sebaiknya direvisi karena dalam dua tahun terakhir GKP selalu lebih dari HPP.

Gambar 3. Perkembangan GKP



Sumber: BPS

Besaran revisi HPP tersebut harus mempertimbangkan biaya produksi petani saat ini, mengingat biaya saat ini cenderung naik. Dengan asumsi rata-rata produktivitas lima tahun terakhir berkisar sebanyak 5,2 ton per Ha per musim

tanam dan biaya produksi sebesar Rp12.700.000, per Ha per musim tanam maka diperoleh hasil analisis sebagai berikut:

**Tabel 8.** Simulasi Hasil Perhitungan Labah Bersih Petani Padi (Dalam Rupiah)

Produktivitas (Ton/Ha)	HPP(Rp/Kg)	Pendapatan Kotor (Rp/Ha)	Biaya Produksi (Rp/Ha)	Laba Bersih Petani (Per Musim (4 Bulan))	Laba Bersih Per Bulan (Rp)	
					Pemilik dan Penggarap	Per Pemilik atau Per Penggarap
5.2	3,700	19,240,000	12,700,000	6,540,000	1,635,000	817,500
5.2	4,400	22,880,000	12,700,000	10,180,000	2,545,000	1,272,500
5.2	4,500	23,400,000	12,700,000	10,700,000	2,675,000	1,337,500
5.2	4,600	23,920,000	12,700,000	11,220,000	2,805,000	1,402,500
5.2	4,700	24,440,000	12,700,000	11,740,000	2,935,000	1,467,500
5.2	4,800	24,960,000	12,700,000	12,260,000	3,065,000	1,532,500
5.2	4,900	25,480,000	12,700,000	12,780,000	3,195,000	1,597,500

Sumber : hasil analisis, 2018

Sebagai informasi, produktivitas dan biaya produksi dari BPS, HPP dari Bulog, HPP 4400-4900 merupakan simulasi, pemilik dan penggarap adalah petani pemilik lahan sekaligus penggarap, per pemilik atau penggarap adalah laba masing-masing dari pemilik lahan dan penggarap yang diasumsikan bagi hasil sebesar 50:50. Dari tabel 8 terlihat bahwa dengan HPP yang digunakan saat ini pendapatan petani penggarap hanya sebesar Rp817.500, tapi hal itu tidaklah mungkin mengingat harga GKP tidak pernah di bawah HPP. Menaikkan HPP menjadi Rp4.800 per Kg merupakan angka rasional karena rata-rata pengeluaran per kapita sebulan di daerah perdesaan tahun 2017 sudah mencapai Rp780.593. Dengan HPP tersebut petani masih ada keuntungan sebesar Rp751.907, perbulan, tapi keuntungannya belum cukup untuk modal usaha tani kembali. NPCO padi berbeda dengan jagung dan kedelai, NPCO keduanya lebih dari 1. Artinya adanya kebijakan output dari pemerintah yang menyebabkan harga yang diterima petani lebih dari seharusnya.

**Tabel 9.** Simulasi Hasil Perhitungan Labah Bersih Petani Jagung (Dalam Rupiah)

Produktivitas (Kuintal/Ha)	HPP(Rp/Kg)	Pendapatan Kotor (Rp/Ha)	Biaya Produksi (Rp/Ha)	Laba Bersih Petani (Per Musim (4 Bulan))	Laba Bersih Per Bulan (RP)	
					Pemilik dan Penggarap	Per Pemilik atau Per Penggarap
51.78	3,150	16,310,700	9,100,000	7,210,700	1,802,675	901,338
51.78	3,450	17,864,100	9,100,000	8,764,100	2,191,025	1,095,513
51.78	3,750	19,417,500	9,100,000	10,317,500	2,579,375	1,289,688
51.78	4,050	20,970,900	9,100,000	11,870,900	2,967,725	1,483,863
51.78	4,350	22,524,300	9,100,000	13,424,300	3,356,075	1,678,038

Sumber : hasil analisis, 2018

**Tabel 10.** Simulasi Hasil Perhitungan Labah Bersih Petani Kedelai (Dalam Rupiah)

Produktivitas (Kuintal/Ha)	HPP(Rp/Kg)	Pendapatan Kotor (Rp/Ha)	Biaya Produksi (Rp/Ha)	Laba Bersih Petani (Per Musim (3 Bulan))	Laba Bersih Per Bulan (RP)	
					Pemilik dan Penggarap	Per Pemilik atau Per Penggarap
15.68	7,000	10,976,000	9,100,000	1,876,000	469,000	234,500
15.68	7,500	11,760,000	9,100,000	2,660,000	665,000	332,500
15.68	8,000	12,544,000	9,100,000	3,444,000	861,000	430,500
15.68	8,500	13,328,000	9,100,000	4,228,000	1,057,000	528,500
15.68	9,000	14,112,000	9,100,000	5,012,000	1,253,000	626,500

Sumber : hasil analisis, 2018

Kemudian analisis gabungan antara kebijakan input dan kebijakan output dapat ditunjukkan oleh nilai koefisien proteksi efektif (EPC) dan transfer bersih (*Nett transfer/NT*). Dari Tabel 3, 5, dan 7 diperoleh EPC komoditas Jagung dan kedelai  $> 1$  dan NT keduanya  $> 0$  atau positif, artinya kebijakan *input-output* yang dikeluarkan oleh pemerintah dapat melindungi petani jagung dan kedelai dan adanya peningkatan surplus produsen (petani) yang disebabkan adanya kebijakan pemerintah. Sedangkan EPC padi  $< 1$  dan NT padi  $< 0$  atau negatif, artinya kebijakan *input-output* yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak dapat melindungi petani padi dan tidak adanya surplus produsen (petani). Hal ini disebabkan oleh rendahnya harga yang diterima petani saat panen raya dan kebutuhan petani yang mendesak sehingga petani cenderung menjual gabah kering panen bukan gabah

kering giling. Padahal untuk mengeringkan gabah butuh waktu kurang lebih 4 hari dengan asumsi kondisi panas normal, apabila petani mau menjual gabah kering maka petani dapat keuntungan yang lebih.

Keuntungan usaha tani padi, jagung dan kedelai dapat dilihat dari koefisien keuntungan (PC). PC padi semua wilayah menunjukkan angka  $<1$ , artinya petani padi tidak mendapatkan keuntungan dari seharusnya yang diperoleh. PC Jagung  $>1$  hanya berada di wilayah Jawa dan Papua, dan PC kedelai  $>1$  ada empat wilayah yaitu Sumatera, Bali, NTB, NTT, Maluku, dan Papua. Besar kecilnya keuntungan yang diperoleh petani padi, jagung dan kedelai tidak lepas dari kebijakan pemerintah terhadap biaya produksi yang dapat dilihat dari nilai *Subsidy Ratio to Producers* (SRP). SRP jagung dan kedelai bernilai positif, artinya kebijakan pemerintah menyebabkan petani mengeluarkan biaya produksi lebih kecil dari biaya *opportunity cost* untuk berproduksi. Tapi berbeda dengan komoditas padi, SRP padi bernilai negatif. Hal ini mengindikasikan bahwa kebijakan pemerintah belum dapat menurunkan biaya produksi padi. Hal ini terindikasi dengan maraknya permasalahan pupuk bersubsidi, petani cenderung membeli pupuk subsidi dengan harga yang lebih mahal.

## 5 Penutup

### 5.1 Kesimpulan

Penelitian ini memperoleh beberapa temuan. **Pertama** usaha tani komoditas padi memiliki keunggulan kompetitif dan komparatif, jagung hanya unggul secara kompetitif tapi tidak unggul secara komparatif, dan kedelai tidak unggul secara kompetitif maupun komparatif.

**Kedua**, dari hasil NPCI dan IT maka kebijakan subsidi pupuk yang secara terbuka selama ini dapat mengurangi biaya produksi usahatani padi, jagung dan kedelai. Subsidi selama ini merupakan subsidi harga yang dibayarkan kepada produsen pupuk. Besarnya subsidi harga yang diberikan oleh pemerintah yaitu 49 persen dari harga pasar, artinya petani mengeluarkan biaya hanya sebesar 51 persen.

**Ketiga**, dari hasil NPCO dan OT menunjukkan bahwa NPCO padi sebesar  $0,85 < 1$ , artinya harga yang diterima petani lebih rendah dari harga seharusnya sehingga petani tidak mendapatkan insentif untuk meningkatkan produksinya. Sedangkan untuk jagung dan kedelai NCPO keduanya lebih dari 1, artinya adanya

kebijakan *output* dari pemerintah yang menyebabkan harga yang diterima petani lebih dari seharusnya.

**Keempat**, kebijakan *input-output* yang dikeluarkan oleh pemerintah dapat melindungi petani jagung dan kedelai dan adanya peningkatan surplus produsen (petani) yang disebabkan adanya kebijakan pemerintah namun tidak bagi petani padi. Sementara keuntungan yang diperoleh petani jagung yaitu sebesar 19,75 persen dibandingkan dengan tanpa adanya kebijakan. Sedangkan PC padi dan kedelai < 1, artinya petani tidak mendapatkan keuntungan dari seharusnya yang diperoleh.

**Kelima**, SRP jagung dan kedelai bernilai positif, artinya kebijakan pemerintah menyebabkan petani mengeluarkan biaya produksi lebih kecil dari biaya *opportunity cost* untuk berproduksi. Berbeda dengan komoditas padi, SRP padi bernilai negatif. Hal ini mengindikasikan bahwa kebijakan pemerintah belum dapat menurunkan biaya produksi padi.

## 5.2 Rekomendasi

Penelitian menemukan bahwa kebijakan subsidi pupuk yang secara terbuka selama ini berdampak positif, terbukti dapat mengurangi biaya produksi usahatani jagung dan kedelai serta mampu meningkatkan keunggulan kompetitif dan keunggulan komparatif padi dan jagung namun tidak pada kedelai.

Agar subsidi pupuk mampu meningkatkan kesejahteraan petani dan menciptakan daya saing komoditas tanaman pangan pada padi, jagung dan kedelai, diharapkan pemerintah mampu memperbaiki tata kelola pemberian subsidi pupuk karena dapat terlihat bahwa dampak pemberian subsidi pupuk selama ini belum dapat dirasakan sepenuhnya oleh petani padi, jagung dan kedelai. Khusus untuk kedelai berdasarkan penelitian tidak membutuhkan banyak pupuk, sedangkan untuk padi sistem distribusi pupuk yang selama terbuka perlu dibuat tertutup karena selama ini petani padi sering membeli pupuk dengan harga pasar. Hal ini penting agar kesejahteraan petani dapat meningkat dan komoditas tanaman pangan seperti padi, jagung dan kedelai mempunyai daya saing.

## Daftar Pustaka

- Albert, I, Ugochukwu &Ezedinma, CI 2011, 'Intensification of rice production systems in Southeastern Nigeria: A policy analysis matrix approach', *International Journal of Agricultural Management & Development (IJAMAD)*, vol. 1, no. 2, pp. 89-100.
- Andrianto, Tuhana Taufiq 2014. Pengantar Ilmu Pertanian Agraris, Agrobisnis, Agroindustri, dan Agroteknologi. Yogyakarta: Global Pustaka Utama.
- Balassa, B. 1989. *Comparative Advantage, Trade Policy and Economic Development*. Harvester Wheatsheaf, New York.
- Bahri, dkk. 2005. Aplikasi Policy Analysis Matrix Pada Pertanian Indonesia. Jakarta: DAI-FPSA.
- BAPPENAS dan JICA. 2013. Analisis Nilai Tukar Petani (NTP) Sebagai Bahan Penyusun RPJMN Tahun 2015-2019. Jakarta: BAPPENAS.
- Kustiari, R, Purba, HJ & Hermanto 2012, 'Analisis daya saing manggis Indonesia di pasar dunia (Studi kasus Sumatera Barat)', *Jurnal Agro Ekonomi*, vol. 30, no. 1, hlm. 81-107.
- Mahmoud, S, Ghanbari, A, Rastegaripour, F, Tavassoli, A & Esmaeilian, Y 2011, 'Economic evaluation and applications of the policy analysis matrix of sole and intercropping of leguminous and cereals\_gake study: Shirvan City-Iran', *African Journal of Biotechnology*, vol. 10, no. 78, pp. 948 - 53.
- Monke, EA & Pearson, SK 1989, *The policy analysis matrix for agricultural development*, Cornell University Press, Ithaca and London.
- Rachmat, Muchjidin. 2000. Analisa Nilai Tukar Petani Indonesia. Disertasi. Institut Pertanian Bogor.
- Reig, M, Picazo, AJ & Estruch, V 2008, 'The policy analysis matrix with profit-efficient data: Evaluating profitability in rice cultivation', *Spanish Journal of Agricultural Research*, vol. 6, no. 3, pp. 309-19.
- Rinaldi, Jemmy 2017. Dampak Kebijakan Subsidi Pupuk Terhadap Daya Saing Komoditas Sayuran di Bali. Jurnal Hortikultura.
- Simatupang, P. 1991. *The Conception of Domestic Resource Cost and Net Economic Benefit for Comparative Advantage Analysis*. Agribusiness Division Working Paper N0. 2/91, Centre for Agro-Socioeconomic Research, Bogor.

- Simatupang, P. dan M. Maulana. 2008. Kaji Ulang Konsep dan Perkembangan Nilai Tukar Petani Tahun 2003-2006. Jurnal Ekonomi dan Pembangunan. LIPI.
- Sudaryanto, T. dan Simatupang, P. 1993. Arah Pengembangan Agribisnis: Suatu Catatan Kerangka Analitis. Dalam Prosiding: Perspektif Pengembangan Agribisnis di Indonesia. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Ogbe, O, Agatha, O, Okoruwa, Victor, Saka, J & Olaide 2011, 'Competitiveness of Nigerian rice and maize production ecologies: A policy analysis approach', *Tropical and Subtropical Agroecosystems*, vol. 14, no. 2, pp. 493-500.
- Wahyu, Setiawan Iwan 2017. Bumn Pangan Evolusi Menuju Kedaulatan Pangan. Jakarta: Penebar Swadaya.



# PENGARUH DAU, DBH DAN DERAJAT DESENTRALISASI TERHADAP RUANG FISKAL PEMERINTAH KABUPATEN DAERAH TERTINGGAL

*The effect of General Allocation Funds (DAU), Revenue Sharing Funds (DBH) and Degrees of Decentralization on Fiskal Space Index on Fiskal Space of Underdeveloped Regions*

Slamet Widodo\* & Rastri Paramita\*\*

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: \*slamet.widodo@dpr.go.id, \*\* rastri.paramita@dpr.go.id

---

## **Abstract**

*Considering the high level of dependence on transfer funds from the central government, underdeveloped regions need a separate policy approach that is not only based on capacity and fiskal needs alone, but also policies to cover all effort to increase the degree of decentralization of underdeveloped regions to manage their economy independently.*

*The purpose of this study is to analyze the effect of General Allocation Funds (DAU), Revenue Sharing Funds (DBH) and Degrees of Decentralization on Fiskal Space Index in 112 underdeveloped regions for 2012-2016 period. Data used taken from BPS, the Ministry of Finance, and other relevant agencies. Analysis tools using Data Panel regression with Fixed Effect Model. The results of the analysis shows that all variables have a significant positive effect on fiskal space.*

**Keywords:** *Fiskal Decentralization, Fiskal Space, FEM*

---

## **1. Pendahuluan**

### **1.1 Latar Belakang**

Kebijakan desentralisasi yang bertujuan untuk memudahkan pemerataan kesejahteraan di Indonesia masih belum sepenuhnya terwujud. Transfer ke daerah yang selama ini dialokasikan Pemerintah Pusat ke pemerintah daerah masih belum mampu menciptakan daerah yang berdaya terutama dalam hal keuangan daerah. Kondisi ini salah satunya disebabkan oleh penghitungan transfer ke daerah juga masih belum mencerminkan keadilan. Keadilan yang dimaksud disini adalah anggaran yang diberikan seyogyanya sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat daerah yang memiliki karakteristik berbeda-beda.

Penghitungan alokasi dana transfer yang masih menjadikan luas wilayah daratan sebagai dasar penghitungan menyebabkan daerah yang memiliki wilayah laut lebih luas dari daratan mendapatkan porsi transfer yang kurang sesuai dengan kontribusi yang mereka berikan ke pemerintah pusat.

Selain terkait luas wilayah, masih terdapat indikator lain yang dapat digunakan sebagai dasar pengalokasian dana transfer, yaitu tingkat/derajat desentralisasi daerah yang mencerminkan seberapa besar daerah mampu mengelola perekonomiannya sendiri. Indikator ini membandingkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatannya. Dengan meningkatnya derajat desentralisasi, ketergantungan daerah terhadap dana transfer pusat akan semakin menurun. Sayangnya indikator ini belum menjadi pertimbangan prioritas, khususnya bagi daerah tertinggal, dalam menentukan besaran alokasi transfer pemerintah pusat.

Apabila transfer daerah mampu mengakomodir kondisi riil daerah, maka mampu menjadi pengungkit perekonomian daerah tersebut. Dengan membaiknya perekonomian daerah, maka diharapkan setiap daerah mampu membentuk ruang fiskal yang dapat digunakan sebagai *buffer* apabila kondisi perekonomian kurang baik serta membuat kepala daerah lebih *flexible* dalam menjalankan kebijakan fiskalnya. Semakin besar ruang fiskal yang tersedia, maka kemampuan pemimpin daerah untuk mengalokasikan dana untuk pembangunan terutama yang mendukung investasi di daerahnya dapat terlaksana dengan baik. Menurut World Bank (2006), ruang fiskal yang cukup besar sangat dibutuhkan untuk memudahkan pemerintah mengalokasikan anggaran atau membiayai pengeluarannya tanpa mengganggu solvabilitas fiskal. Sedangkan menurut Stephen S. Heller (*IMF Policy Discussion Paper*, 2005), ruang fiskal didefinisikan sebagai ketersediaan ruang yang cukup pada anggaran pemerintah untuk menyediakan sumber daya tertentu dalam rangka mencapai suatu tujuan tanpa mengancam kesinambungan posisi keuangan pemerintah. Menurut Allen Schick (2009), ruang fiskal dapat didefinisikan sebagai ketersediaan sumber daya keuangan pemerintah bagi inisiatif kebijakan melalui anggaran dan keputusan yang terkait dengan anggaran. Allen Schick (2009) juga menyebutkan, terdapat 4 variabel yang dapat menentukan besaran ruang fiskal, yaitu pengeluaran pemerintah, kecenderungan terhadap pajak, kecenderungan terhadap pinjaman, dan kinerja ekonomi.

Kajian akademis ini memfokuskan pada pengaruh variabel DAU, DBH, dan Derajat Desentralisasi terhadap Ruang Fiskal di 112 Kabupaten Tertinggal. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015-2019, terdapat 122 kabupaten tertinggal. Untuk kepentingan analisis ini, penulis melakukan observasi terhadap 112 daerah tertinggal periode tahun 2012 hingga 2016, mengingat 10 daerah tertinggal merupakan daerah pemekaran (Daerah Otonomi Baru/DOB) yang baru ditetapkan pada tahun 2015.

Pemilihan 112 kabupaten tertinggal bertujuan untuk mengkaji seberapa besar pengaruh kebijakan peningkatan dan penurunan DAU dan DBH terhadap kemampuan 112 kabupaten daerah tertinggal membuat ruang fiskalnya. Sedangkan derajat desentralisasi merupakan transmisi yang berpotensi memperbesar ruang fiskal dan perlu menjadi dasar pertimbangan dalam mengajukan besaran dana transfer ke Pemerintah Pusat. Selain itu, 112 kabupaten tertinggal merupakan wujud dari masih belum optimalnya keberhasilan desentralisasi di Indonesia. Pemerataan yang belum tercapai ini perlu dikaji lebih mendalam bagaimana tujuan awal desentralisasi untuk memeratakan kesejahteraan di Indonesia dapat terwujud.

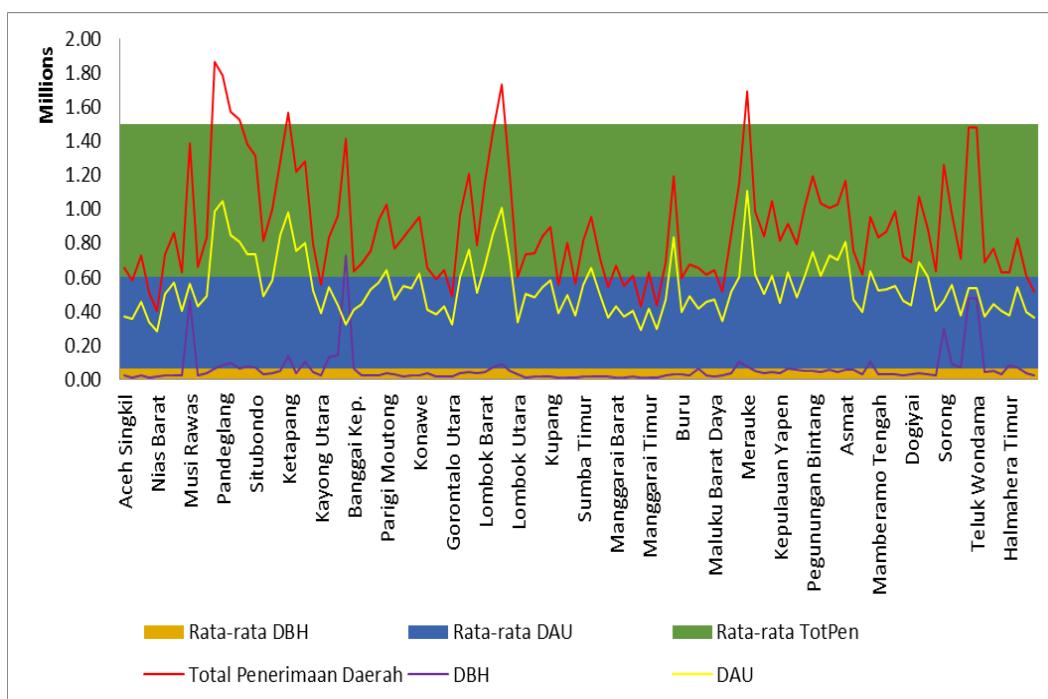
## 1.2 Rumusan Masalah

Keseratus dua belas kabupaten yang masuk kategori daerah tertinggal, 53,28 persennya merupakan daerah Indonesia Timur yang memiliki karakteristik kepulauan. Dari kondisi geografis yang lebih didominasi oleh laut ini mengindikasikan pembagian dana bagi hasil terutama dari sumberdaya alam akan tidak sebesar dari Indonesia bagian Barat yang merupakan mediteran. Hal ini disebabkan oleh dasar penghitungan alokasi dana bagi hasil didasarkan oleh luas wilayah darat bukan laut sebagaimana diatur dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Belum optimalnya 112 kabupaten tertinggal dalam hal anggaran mengakibatkan terbatasnya ruang fiskal yang mereka miliki. Hal ini tergambar dari ruang fiskal ke 112 daerah tertinggal yang secara rata-rata sebesar 39 persen. Ini berarti pemerintah daerah hanya memiliki keleluasaan sebesar 39 persen untuk membiayai prioritasnya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Semakin terbatas ruang fiskal yang dapat dibentuk, maka semakin terbatasnya pemerintah daerah dalam menyediakan pelayanan umum dan fleksibilitas dalam membangun infrastruktur yang dibutuhkan daerahnya tanpa mengganggu

solvabilitas APBD. Kondisi inilah yang membuat kabupaten tersebut menjadi tergantung terhadap transfer ke daerah, terutama DAU dan DBH. Dalam gambar 1, secara rata-rata dalam periode tahun 2012-2016, DAU menyumbang 60 persen dari total penerimaan daerah dan DBH sebesar 0,07 persen.

**Gambar 1. Proporsi DAU, DBH terhadap Total Penerimaan Daerah, Tahun 2012-2016 (Juta Rp)**



Sumber: BPS, diolah

Kebijakan baru dari Pemerintah Pusat yang berlaku pada tahun anggaran 2017 mengenai besaran transfer ke daerah menyesuaikan besaran penerimaan pemerintah pusat. Bahkan pemerintah juga telah mengeluarkan aturan mengenai dimungkinkannya DAU dan/atau DBH dilakukan penundaan dan/atau pemotongan dalam hal:

1. Adanya perubahan Penerimaan Dalam Negeri Netto dalam APBN Perubahan.  
Dasar hukum:
  - UU Nomor 18 Tahun 2016 tentang APBN 2017, Pasal 11 ayat (10) berbunyi: Pagu DAU Nasional dalam APBN tidak bersifat final atau dapat diubah sesuai perubahan PDN Neto dalam Perubahan APBN.
  - Peraturan Menteri Keuangan Nomor 50/PMK.07/2017 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa.

- ✓ Pasal 5 ayat (3): Indikasi kebutuhan Dana Transfer ke Daerah untuk Dana Transfer Umum berupa DAU sebagaimana dalam Pasal 2 ayat (4) huruf b, disusun dengan memperhatikan:
  - Perkiraan celah fiskal per daerah secara nasional;
  - Perkembangan DAU dalam 3 (tiga) tahun terakhir; dan
  - Perkiraan penerimaan dalam negeri neto
- 2. Daerah tidak mengalokasikan anggaran sesuai dengan peruntukannya
  - Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 112/PMK.07/2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 50/PMK.07/2017 tentang Pengelolaan Transfer Ke Daerah dan Dana Desa,
  - Pasal 107 ayat (1): Pemotongan penyaluran Transfer ke Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 ayat (1) dapat dilakukan dalam hal terdapat :
    - ✓ Kelebihan pembayaran atau kelebihan penyaluran Transfer ke Daerah, termasuk DBH CHT yang tidak digunakan sesuai peruntukannya dan/atau tidak dianggarkan kembali pada tahun anggaran berikutnya;
    - ✓ Tunggakan pembayaran pinjaman daerah ;
    - ✓ Tidak dilaksanakannya hibah daerah induk kepada daerah otonomi baru; dan/atau
    - ✓ Daerah yang tidak menganggarkan Alokasi Dana Desa (ADD).
    - ✓ Daerah selaku pemberi kerja tidak dan/atau kurang membayar iuran jaminan kesehatan; dan/atau
    - ✓ Kebijakan pengamanan penerimaan negara.

Kondisi ini tentunya menimbulkan ketidakpastian di daerah dalam menyusun APBDnya, bahkan bukan tidak mungkin akan mengganggu target pengentasan daerah tertinggal. Selain itu, penurunan dan peningkatan juga akan berdampak pada kondisi penerimaan daerah 112 kabupaten tertinggal tersebut.

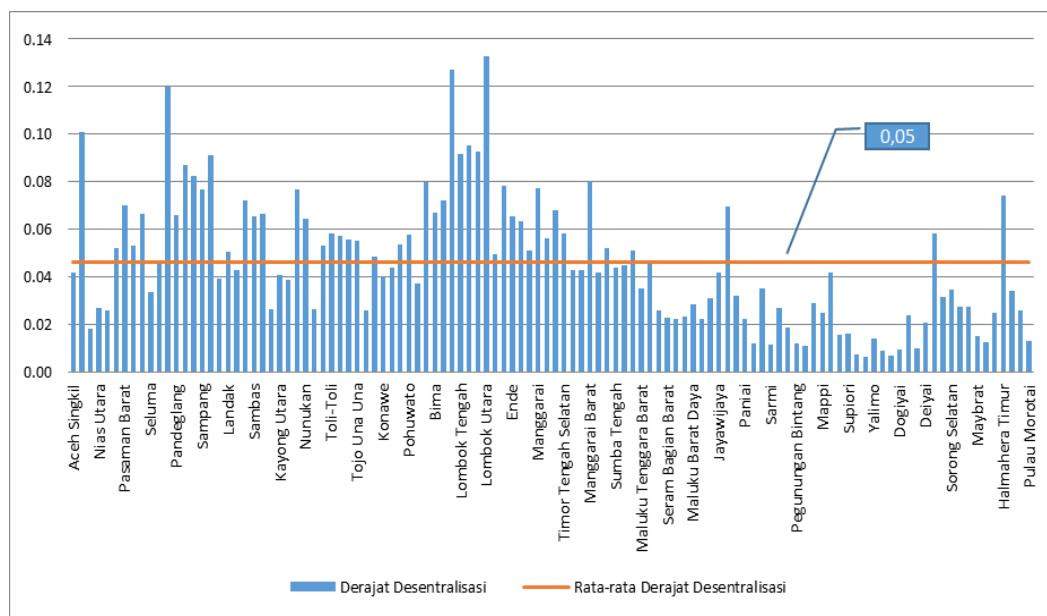
Pada masa desentralisasi fiskal saat ini, kemandirian fiskal dapat menjadi salah satu tolak ukur keberhasilan kebijakan desentralisasi di Indonesia. Menurut Mithneck (1991), kemandirian fiskal dalam otonomi daerah merupakan hal yang mutlak agar program-program pemerintah daerah dapat terealisasi. Kemandirian ini dapat terukur dari berapa besar pendapatan asli daerah (PAD) yang dapat diperoleh dari daerahnya sendiri. Semakin besar kemampuan daerah memperoleh PAD maka semakin fleksibel daerah tersebut dalam mengalokasikan anggarannya

untuk publik. Menurut Haryanto dan Astuti (2009) dalam penelitiannya terhadap provinsi-provinsi di Indonesia menyatakan bahwa desentralisasi fiskal memiliki pengaruh yang cukup signifikan dalam pembentukan stabilitas keuangan di daerah dan stabilitas keuangan di daerah mempengaruhi terciptanya pertumbuhan ekonomi.

Kemandirian fiskal dan rendahnya proporsi PAD terhadap penerimaan daerah menjadi permasalahan yang umum terjadi di daerah tertinggal. Kemandirian fiskal dapat dilihat dari dua ukuran, yang pertama yaitu derajat desentralisasi yang mengukur perbandingan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah. Semakin besar nilainya, semakin kecil tingkat ketergantungannya kepada pemerintah pusat. Rasio lain untuk mengukur tingkat kemandirian daerah juga dapat dilihat dari perbandingan antara jumlah dana transfer pemerintah pusat (dana desentralisasi) terhadap total pendapatan daerah. Perspektifnya tentu berbeda dibandingkan dengan rasio yang pertama, yaitu semakin besar nilainya, semakin besar pula tingkat ketergantungannya terhadap pemerintah pusat.

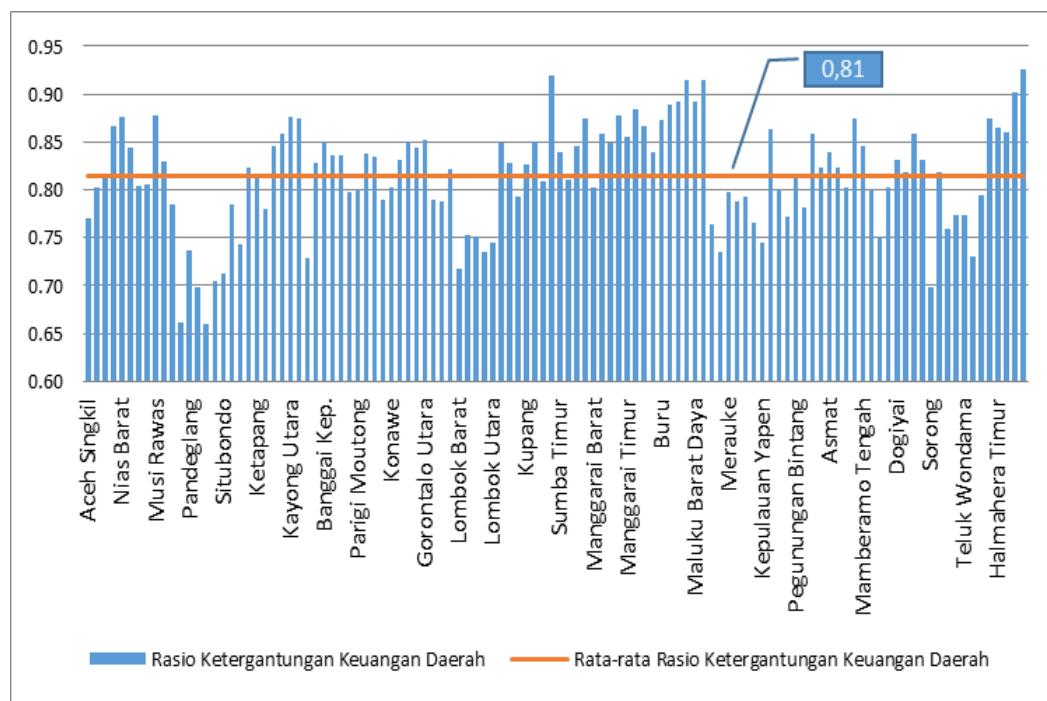
Secara rata-rata, pada 112 pemerintah daerah tertinggal, derajat desentralisasi masih rendah yaitu sebesar 0,05 persen, sementara tingkat ketergantungan keuangan daerah terhadap pemerintah pusat masih tinggi yaitu sebesar 0,85 persen.

**Gambar 2.** Derajat Desentralisasi pada 112 pemerintah daerah tertinggal, tahun 2012-2016 (Persen)



Sumber: BPS, diolah

**Gambar 3.** Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah pada 112 pemerintah daerah tertinggal, tahun 2012-2016 (Persen)



Sumber: BPS, diolah

Mengingat masih besarnya tingkat ketergantungan fiskal kepada pemerintah pusat, dan rendahnya tingkat kemandirian pada 112 pemerintah daerah tertinggal, maka kebijakan pengendalian dana transfer ke daerah menjadi hal yang menarik

untuk diteliti dan melihat seberapa besar pengaruh DAU dan DBH, sebagai komponen terbesar dana perimbangan terhadap kemampuan daerah dalam menyediakan ruang fiskal bagi kesejahteraan masyarakatnya.

### 1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Melihat pengaruh variabel DAU, DBH dan derajat desentralisasi terhadap ruang fiskal pemerintah kabupaten daerah tertinggal.
2. Memberikan masukan kebijakan afirmasi khusus bagi kabupaten daerah tertinggal yang berpengaruh bagi ketersediaan ruang fiskalnya.

### 2. Tinjauan Pustaka

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal tahun 2015-2019, menetapkan sebanyak 122 kabupaten daerah tertinggal yang harus mendapatkan perhatian serius dari Pemerintah Pusat. Penetapan daerah tertinggal berdasarkan kriteria yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal, yaitu (i) perekonomian masyarakat; (ii) sumberdaya manusia; (iii) sarana dan prasarana; (iv) kemampuan keuangan daerah; (v) aksesibilitas; (vi) karakteristik daerah. 122 kabupaten daerah tertinggal ini ditargetkan akan berkurang menjadi 80 daerah kabupaten di tahun 2019. Dibutuhkan *affirmative action* dari Pemerintah Pusat untuk menurunkan jumlah kabupaten tertinggal, baik dari sisi peraturan perundang-undangan maupun dari sisi anggaran. Dari sisi anggaran, saat ini Pemerintah Pusat menerapkan besaran transfer ke daerah disesuaikan dengan perkembangan penerimaan negara Pemerintah Pusat. Kondisi ini menjadi menimbulkan ketidakpastian jumlah yang akan diterima daerah serta memengaruhi pembangunan di daerah terutama di 112 kabupaten tertinggal.

Aturan penyesuaian transfer daerah dengan fluktuasi penerimaan negara juga berpengaruh pada kemampuan daerah dalam menyediakan ruang fiskalnya. Menurut Peter S. Heller (2005), ruang fiskal adalah ketersediaan ruang yang memungkinkan pemerintah untuk dapat menyediakan sumberdaya tertentu untuk mencapai suatu tujuan tertentu tanpa mengancam kesinambungan posisi keuangan pemerintah. Sedangkan Allen schick (2009) mengemukakan bahwa ruang fiskal merujuk pada ketersediaan sumberdaya keuangan pemerintah bagi insentif kebijakan melalui anggaran dan keputusan yang terkait dengan anggaran serta faktor-faktor yang berkontribusi terhadap berkurangnya ruang fiskal,

mempertimbangkan metode-metode untuk menjaga atau memperluas ruang fiskal. Sementara itu, Bank Dunia (2006) menyatakan “ruang gerak fiskal” ada ketika pemerintah dapat meningkatkan anggaran pengeluarannya dengan tanpa menyebabkan pengaruh buruk terhadap solvabilitas fiskal. Sebagai konsep yang melihat ke depan, konsep ruang gerak fiskal dapat bermanfaat dalam mengetahui secara lebih mendalam tentang kemampuan yang sebenarnya dari APBN dalam mendukung pembangunan nasional. Pada tahun 2007, Bank Dunia mendefinisikan ruang gerak fiskal sebagai pengeluaran diskresioner yang dapat dilakukan oleh pemerintah tanpa mengganggu solvabilitas fiskalnya. Ruang gerak fiskal didefinisikan sebagai total pengeluaran dikurangi pengeluaran untuk pegawai, pembayaran bunga, subsidi, dan transfer ke daerah.

Ruang fiskal daerah diperoleh dengan menghitung total pendapatan daerah dikurangi dengan pendapatan hibah, pendapatan yang sudah ditentukan penggunaannya (*earmarked*) yaitu DAK, Dana Otonomi Khusus dan Dana Penyesuaian serta Dana Darurat, dan belanja yang sifatnya mengikat, yaitu Belanja Pegawai dan Belanja Bunga, dan selanjutnya dibagi dengan total pendapatannya.<sup>1</sup>

Dengan kata lain, ruang fiskal adalah dana yang tersedia setelah seluruh kewajiban atau belanja yang sifatnya wajib dan mengikat bagi kelangsungan pemerintahan telah terpenuhi. Pengalokasiannya ke sektor-sektor prioritas maupun non prioritas menjadi diskresi sepenuhnya bagi pemerintah daerah.

Ruang fiskal daerah dapat mendukung keleluasaan pemerintah daerah dalam menjalankan kebijakan fiskalnya. DAU dan DBH yang merupakan dana perimbangan yang sepenuhnya dikelola oleh pemerintah daerah sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan masyarakat daerahnya akan lebih optimal manfaatnya jika didukung dengan ruang fiskal yang memungkinkan pemerintah daerah untuk mengalokasikan anggarannya bagi pemenuhan pelayanan publik daerahnya tanpa mengganggu solvabilitas APBDnya dan mendorong pendapatannya. Melalui pengeluaran pemerintah (belanja daerah), sasaran kebijakan tidak hanya pada meningkatkan pendapatan regional saja tetapi juga memperhitungkan sasaran yang akan menikmati atau terkena dampak dari kebijakan tersebut. Memperbesar pengeluaran dengan tujuan semata-mata untuk meningkatkan pendapatan regional atau memperluas kesempatan kerja tidaklah cukup, tapi juga

---

<sup>1</sup> Kemenkeu RI, Deskripsi dan Analisis APBD 2014

harus memperhitungkan siapa atau masyarakat lapisan mana yang akan meningkat pendapatannya atau kesejahteraannya (Dumairy, 1996).

Kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan ruang fiskal bergantung pada derajat desentralisasi yang dimilikinya. Derajat desentralisasi dilihat dari perbandingan PAD dengan Total Pendapatan Daerah (TPD). Mahmudi (2010: 142) mengatakan bahwa:

"Derajat desentralisasi dihitung berdasarkan perbandingan antar jumlah pendapatan asli daerah dengan total penerimaan daerah. Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi".

Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Derajat Desentralisasi} = \text{Pendapatan Asli Daerah}/\text{Total Pendapatan Daerah} \times 100\%$$

Menurut Bisma (2010: 78) mengatakan bahwa:

"Tingkat Desentralisasi Fiskal adalah ukuran untuk menunjukkan tingkat kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan".

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa PAD merupakan aspek yang sangat menentukan keberhasilan suatu daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi. Semakin tinggi PAD maka semakin besar kemampuan keuangan daerah untuk membiayai belanja pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan. Kriteria penilaian tingkat desentralisasi fiskal dapat dikategorikan seperti tabel 1 berikut ini:

**Tabel 1.** Kriteria Penilaian Tingkat Desentralisasi Fiskal

Prosentase PAD terhadap TPD	Tingkat Desentralisasi Fiskal
0,00 – 10,00	Sangat Kurang
10,01 – 20,00	Kurang
20,01 – 30,00	Sedang
30,01 – 40,00	Cukup
40,01 – 50,00	Baik
> 50,00	Sangat Baik

Sumber: Tim Litbang Depdagri – Fisipol UGM, 1991 dalam Bisma (2010:78)

## 2.1 Hubungan antar variabel

Hubungan antara ruang fiskal dengan dana *block grant* dan dengan derajat desentralisasi, sebagai berikut:

1. Hubungan antara ruang fiskal dengan dana *block grant*.

Ruang fiskal menunjukkan tingkat keleluasaan daerah dalam menentukan prioritas pembangunan daerah. Semakin besar ruang fiskal, semakin besar keleluasaan daerah untuk membiayai prioritas belanjanya. Dari sekian banyak jenis transfer dana dari pemerintah pusat, hanya DAU dan DBH yang memiliki sifat *block grant* (tujuan penggunaan menjadi kewenangan pemerintah daerah). Mulai tahun 2017, pemerintah menerapkan kebijakan penundaan dan/atau pemotongan terhadap dana transfer ke daerah (khususnya terhadap DAU dan DBH) dalam hal pemerintah daerah tidak memenuhi kewajiban-kewajiban sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan, seperti penyampaian laporan arus kas daerah, pemenuhan alokasi dana desa, dan pembayaran iuran Jaminan Kesehatan Nasional. Kebijakan afirmasi ini tentunya akan memengaruhi ruang fiskal daerah, khususnya bagi daerah tertinggal yang pertumbuhan ekonominya masih rendah.

2. Hubungan antara ruang fiskal dan derajat desentralisasi.

Semakin tinggi derajat fiskal yang dimiliki daerah, maka semakin tinggi kemampuan daerah dalam menghimpun penerimaan daerah yang bersumber dari pendapatan asli daerah. Dengan demikian tingkat ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat akan semakin rendah. Tingginya kemampuan PAD daerah menjadi sumber bagi peningkatan ruang fiskal yang lebih berkualitas, karena sumber ruang fiskal bukan bergantung pada transfer dari pemerintah pusat.

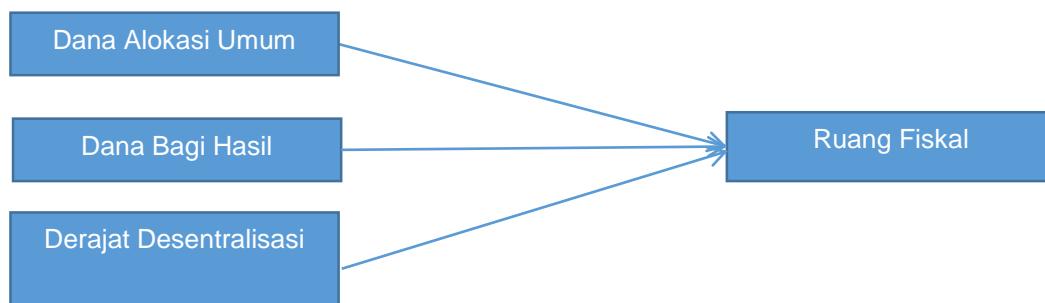
**3. Metode Penelitian.**

**3.1 Jenis penelitian dan Sumber Data**

Penelitian ini menggunakan analisis kuantitatif. Data yang digunakan untuk penelitian ini adalah data panel berbentuk *time series* dari tahun 2012-2016, dan data *cross section* yang terdiri atas 112 kabupaten daerah tertinggal di Indonesia. Data diperoleh dari BPS, Kementerian Keuangan, dan instansi terkait lainnya.

**3.2 Model Penelitian**

Model persamaan pengaruh DAU, DBH dan derajat desentralisasi terhadap ruang fiskal dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 4.** Hubungan Variabel dalam Model Persamaan

Dari grafik tersebut, skema hubungan antar variabel dalam persamaan adalah sebagai berikut:

$$RF = \alpha + \beta_1 DAU_{it} + \beta_2 DBH_{it} + \beta_3 Ddesent_{it} + \varepsilon_i \quad (1)$$

Keterangan:

RF = Ruang fiskal daerah

DAU = Dana Alokasi Umum

DBH = Dana Alokasi Khusus

Ddesent = Derajat Desentralisasi

$\beta_1 - \beta_3$  = Koefisiensi

i = cross section

t = time series

$\varepsilon_i$  = error term

### 3.3 Teknis Analisis Data Panel

Teknik analisis ekonometrik yang digunakan dalam penelitian ini adalah model data panel (*pooled data*). Data panel (*pooled data*) adalah sebuah set data yang berisi data sampel individu (rumah tangga, perusahaan, kabupaten/kota, dll) pada periode waktu tertentu. Dengan kata lain, data panel merupakan gabungan antara data lintas-waktu (*time-series*) dan data lintas-individu (*cross-section*).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Ekananda, Mahyus,: Analisis Ekonometrika Data Panel, Edisi 2.

#### 4. Hasil pembahasan

Berdasarkan pada tahapan tersebut, maka dilakukan proses pemilihan model terbaik melalui tahapan, yaitu :

##### 4.1 Pemilihan model terbaik

Pemilihan model terbaik dilakukan melalui model estimasi awal yang dilanjutkan dengan serangkaian uji yaitu uji *Chow Test*, uji *Hausman Test* dan uji *Lagrange Multiplier Test*.

###### 1. Pemilihan Model CEM dan FEM

Proses pemilihan model dilakukan melalui uji *chow-test* untuk menentukan apakah *Common Effect Model (CEM/PLS)* yang tepat dijadikan metode analisis, ataukah *Fixed Effect Model (FEM)*.

Hipotesis:

$H_0$  = Jika *Chi Square* > 0,05, maka yang diterima adalah CEM.

$H_1$  = Jika *Chi Square* < 0,05, maka tolak  $H_0$  dan menerima FEM.

**Tabel 2. Hasil Uji Chow-test**

*Redundant Fixed Effects Tests*

*Equation: EQ01\_FE030101*

*Test cross-section fixed effects*

Effects Test	Statistic	d.f.	Prob.
Cross-section F	25.540530	(111,444)	0.0000
Cross-section Chi-square	1117.703096	111	0.0000

Sumber : BPS, (data diolah)

Hasil pengujian menunjukkan baik F test maupun *Chi-square* signifikan (p-value 0,000 lebih kecil dari 5%) sehingga  $H_0$  ditolak dan  $H_1$  diterima, maka model mengikuti **Fixed Effect**.

###### 2. Pemilihan Model REM dan FEM.

Proses pemilihan model dilakukan melalui uji *Hausman Test* untuk menentukan apakah *Random Effect Model (REM)* yang tepat dijadikan metode analisis, ataukah *Fixed Effect Model (FEM)*.

Hipotesis:

$H_0$  = Jika *Chi Square* > 0,05, maka terima  $H_0$  yaitu REM lebih tepat.

$H_1$  = Jika *Chi Square* < 0,05, maka Tolak  $H_0$ , yaitu FEM lebih tepat.

**Tabel 3.** Hasil Uji Hausman Test

*Correlated Random Effects - Hausman Test*

*Equation: EQ01\_FE030101*

*Test cross-section random effects*

Test Summary	Chi-Sq.	Chi-Sq. d.f.	Prob.
	Statistic		
Cross-section random	67.866169	3	0.0000

Sumber : BPS, (data diolah)

Hasil pengujian menunjukkan signifikan (*p-value* 0,0000 kurang dari 5%), sehingga  $H_0$  ditolak dan  $H_1$  diterima. Dengan demikian model mengikuti **Fixed Effect**.

Dari dua uji pemilihan model dapat disimpulkan bahwa untuk kasus ini, model FE lebih baik daripada model RE dan CE, tanpa harus dilakukan uji selanjutnya (LM Test).

#### 4.2 Uji Asumsi Klasik

Uji asumsi klasik dalam model regresi mencakup uji linieritas, autokorelasi, heteroskedastisitas, multikolinieritas, dan normalitas. Dalam kasus data panel, beberapa referensi menyebutkan bahwa tidak seluruh uji asumsi klasik ini dilakukan. Uji asumsi klasik yang digunakan dalam regresi linier dengan pendekatan *Ordinary Least Squared* (OLS) meliputi uji linieritas, autokorelasi, heteroskedastisitas, multikolinieritas, dan normalitas. Walaupun demikian, tidak semua uji asumsi klasik harus dilakukan pada setiap model regresi linier dengan pendekatan OLS.<sup>3</sup>

- Uji linieritas hampir tidak dilakukan pada setiap model regresi linier. Karena sudah diasumsikan bahwa model bersifat linier. Kalaupun harus dilakukan semata-mata untuk melihat sejauh mana tingkat linieritasnya.
- Uji normalitas pada dasarnya tidak merupakan syarat BLUE (*Best Linier Unbias Estimator*) dan beberapa pendapat tidak mengharuskan syarat ini sebagai sesuatu yang wajib dipenuhi.
- Autokorelasi hanya terjadi pada data *time series*. Pengujian autokorelasi pada data yang tidak bersifat *time series* (*cross section* atau *panel*) akan sia-sia semata atau tidaklah berarti.

<sup>3</sup> <https://ekonometrikblog.files.wordpress.com/2016/04/data-panel.pdf>

- Multikolinieritas perlu dilakukan pada saat regresi linier menggunakan lebih dari satu variabel bebas. Jika variabel bebas hanya satu, maka tidak mungkin terjadi multikolinieritas.
- Heteroskedastisitas biasanya terjadi pada data *cross section*, dimana data panel lebih dekat ke ciri data *cross section* dibandingkan *time series*.

Dengan demikian uji asumsi klasik yang diperlukan dalam regresi data panel hanya uji multikolinieritas dan uji heteroskedastisitas.

### 1. Uji Multikolinieritas

Uji multikolinearitas ini bertujuan untuk menguji apakah dalam model regresi panel ditemukan adanya korelasi antar variabel independen. Model yang baik adalah model yang tidak terjadi korelasi antar variabel independennya.

*Tabel 4. Hasil uji Multikolinearitas*

	LOG(DAU01)	LOG(DBH01)	DDESENT
LOG(DAU01)	1	0.3328670482496081	0.2812065079607844
LOG(DBH01)	0.3328670482496081	1	0.04115907808337024
DDESENT	0.2812065079607844	0.04115907808337024	1

Sumber : BPS, (data diolah)

Dari tabel diatas dapat dilihat nilai koefisien korelasinya antar variabel independen dibawah 0,80 yang berarti tidak ada multikolinieritas.

### 2. Uji Heteroskedastisitas

Uji heteroskedastisitas digunakan untuk mengetahui ada atau tidaknya penyimpangan asumsi klasik heteroskedastisitas yaitu adanya ketidaksamaan varian dari residual untuk semua pengamatan pada model regresi. Heteroskedastisitas biasanya terjadi pada jenis data *cross section*. Karena regresi data panel memiliki karakteristik tersebut, maka ada kemungkinan terjadi heteroskedastisitas. Dari ketiga model regresi data panel hanya CE dan FE saja yang memungkinkan terjadinya heteroskedastisitas, sedangkan RE tidak terjadi. Hal ini dikarenakan estimasi CE dan FE masih menggunakan pendekatan *Ordinary Least Square (OLS)* sedangkan RE sudah menggunakan *Generalized Least Square (GLS)* yang merupakan salah satu teknik penyembuhan regresi.

Untuk membandingkan apakah model FE terpilih terjadi heteroskedastisitas atau tidak, dapat dilakukan dengan cara membandingkan hasil antara model

FE tanpa pembobotan (*unweighted*) dan model FE dengan pembobotan (*weighted*).

**Tabel 5.** Perbandingan Model FE Unweighted dan Weighted

Parameter	FE Unweighted	FE Weighted
Prob. t-Statistic		
LOG(DAU01)	0.0000	0.0000
LOG(DBH01)	0.0002	0.0000
Ddesent	0.0000	0.0000
C	0.0000	0.0000
R-squared	0.911294	0.960461
Prob (F-statistic)	0.000000	0.000000

Sumber : BPS, (data diolah)

Dengan melihat perbandingan terhadap 3 indikator pada tabel diatas, terlihat bahwa Model FE dengan pembobotan merupakan model yang lebih baik karena memiliki nilai prob t-Stat < 0,05 untuk semua variabel yang diobservasi dan memiliki *R squared* lebih tinggi, yang telah terbebas dari heterokedastisitas. Model inilah yang akan digunakan untuk estimasi.

#### 4.3 Interpretasi Hasil

Setelah terpilihnya model *fixed effect* dengan serangkaian uji asumsi klasik, maka akan dilakukan uji *Goodness of Fit*. Uji *Goodness of Fit* pada penelitian ini terdiri dari uji F statistik, uji t statistik dan uji koefisien determinasi (R2).

##### 1. Uji *F-statistic*

Uji statistik F pada dasarnya menunjukkan apakah semua variabel independen dalam model mempunyai pengaruh secara bersama-sama terhadap variabel dependen (Kuncoro, 2011). Pengujian ini dilakukan untuk melihat pengaruh secara simultan variabel independen terhadap variabel dependen.

**Tabel 6.** Hasil Uji F-stat

Nilai F-Statistik	P-value	Kesimpulan
94.60902	0.000000	Signifikan
Daerah kritis Ho ditolak jika p-value < $\alpha = 0,05$		

Sumber : BPS, (data diolah)

Berdasarkan tabel diatas menunjukkan bahwa nilai p-value  $0,0000 < \alpha = 0,05$ , maka  $H_0$  ditolak. Sehingga dapat disimpulkan bahwa variabel-variabel independen secara bersama berpengaruh terhadap variable dependen.

## 2. Uji *t-statistic*

Uji *t-statistic* dilakukan untuk mengetahui pengaruh signifikansi setiap variabel independen terhadap variabel dependen.

Hipotesis dalam pengujian *t-statistic* adalah :

$H_0$  : secara parsial tidak berpengaruh signifikan terhadap variabel dependen

$H_1$  : secara parsial berpengaruh signifikan terhadap variabel dependen

Jika probabilitas nilai  $t_{hitung} > 0,05$  maka  $H_0$  diterima atau menolak  $H_1$ , sebaliknya jika probabilitas nilai  $t_{hitung} < 0,05$  maka  $H_0$  ditolak atau menerima  $H_1$ . Tingkat signifikansi yang digunakan dalam pengujian ini sebesar 5%.

**Tabel 7.** Hasil Regresi Model FE Weighted

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(DAU01)	-0.183910	0.008934	-20.58596	0.0000
LOG(DBH01)	0.020444	0.003776	5.414079	0.0000
DDESENT	0.711504	0.069233	10.27698	0.0000
C	0.303397	0.014831	20.45704	0.0000

Sumber : BPS, (data diolah)

Berdasarkan tabel diatas menunjukkan bahwa semua variabel, signifikan berpengaruh terhadap variabel ruang fiskal, dengan nilai *p-value* untuk variabel DAU, DBH dan Ddesent sebesar 0.0000 yang lebih kecil dibandingkan  $\alpha = 0,05$ .

## 3. Uji Koefisien Determinasi R2 dengan Variabel yang Signifikan

Uji koefisien determinasi R2 dilakukan untuk mengukur seberapa besar variabel-variabel independen dalam model penelitian mampu menjelaskan variabel dependennya.

**Tabel 8.** Uji R2 dengan Variabel yang Signifikan

Koefisiensi determinasi	
R-squared	0.960461
Adjusted R-squared	0.950309

Sumber : BPS, (data diolah)

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan bahwa 94,7 persen dari Ruang fiskal pemerintah kabupaten daerah tertinggal dapat dijelaskan oleh variabel PDRB, IKF, DAU dan DBH, sedangkan sisanya sebesar 5,3 persen dijelaskan oleh variabel lain diluar model.

#### 4.4 Interpretasi Persamaan Regresi

Berdasarkan tabel diatas, maka hasil estimasi dengan menggunakan model *fixed effect* akan diperoleh persamaan regresi sebagai berikut

$$RF = -0.183909748358 * \text{LOG(DAU01)} + 0.0204439417344 * \text{LOG(DBH01)} + 0.711503910943 * \text{DDESENT} + 0.303396909185 + [\text{CX=F}]$$

Berdasarkan pada tabel diatas, hubungan antar variabel dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Ada hubungan negatif antara DAU dengan IRF, artinya jika DAU bertambah maka mengakibatkan IRF berkurang. Hal ini dapat dimungkinkan karena sebagian besar belanja daerah umumnya untuk memenuhi kebutuhan belanja pegawai baik dalam komponen belanja langsung maupun dalam belanja tidak langsung. Apabila dikaitkan dengan koefisiensi derajat desentralisasi yang secara signifikan berpengaruh terhadap ruang fiskal, hal ini mengindikasikan bahwa daerah tertinggal masih belum optimal mengelola perekonomiannya dan belum dapat mengandalkan PAD sebagai sumber lain dalam memperbesar ruang fiskalnya. Dengan sifat *block grant*-nya, hal ini mencerminkan masih besarnya kebutuhan daerah tertinggal untuk meningkatkan pembangunan dan memperbaiki layanan publik, mengingat ruang fiskal yang ada tidak mencukupi untuk membiayai kebutuhan prioritas daerah.
2. Ada hubungan positif antara DBH dengan IRF, artinya kenaikan DBH akan meningkatkan ruang fiskal, karena DBH lebih tidak memiliki banyak persyaratan dalam pengalokasiannya dan penggunaannya sepenuhnya menjadi kewenangan daerah. Meskipun ada beberapa pos dalam DBH yang mewajibkan daerah untuk membiayai kegiatan tertentu sesuai peraturan perundangan, secara umum DBH menjadi satu-satunya dana yang cenderung masih dapat mempertahankan sifat *block grant*-nya. Persoalannya, perhitungan besaran alokasi DBH yang diterima oleh daerah sangat tergantung pada realisasi sumberdaya alam yang dihasilkan oleh daerah. Khusus menyangkut daerah tertinggal, persoalannya semakin sulit karena sebagian besar daerah tertinggal adalah daerah yang secara umum tidak memiliki sumberdaya alam, atau dapat dikatakan sebagai daerah yang miskin sumberdaya alam. Secara rata-rata, dalam periode tahun 2012-2016, proporsi penerimaan daerah tertinggal dari pos dana bagi hasil hanya sebesar 0,07

persen terhadap total penerimaan daerah. Belum optimalnya pengelolaan ekonomi menjadikan daerah juga memiliki proporsi yang rendah untuk penerimaan daerah yang berasal dari PAD, yang proporsinya terhadap total penerimaan daerah juga sebesar 0,05 persen. Namun demikian, pemerintah melalui fungsi alokasi dan distribusi berupaya membagi hasil kembali porsi yang dimiliki pemerintah untuk daerah-daerah yang tidak memiliki sumberdaya alam.

3. Ada hubungan positif antara derajat desentralisasi dengan ruang fiskal, yaitu semakin tinggi derajat desentralisasi, semakin besar kemampuan daerah untuk meningkatkan ruang fiskalnya.

## **5. Penutup**

### **5.1 Kesimpulan**

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Model yang layak digunakan untuk menganalisis pengaruh DAU, DBH, dan Derajat Desentralisasi terhadap Ruang Fiskal Pemerintah Kabupaten daerah tertinggal adalah *Fixed Effect Model*.
2. Seluruh variabel independen yang diteliti berpengaruh signifikan terhadap ruang fiskal pemerintah Kabupaten daerah tertinggal.
3. DAU memiliki hubungan yang negatif, yang berarti bahwa penambahan alokasi DAU justru akan mengurangi ruang fiskal sebesar hasil perhitungan regresi.

### **5.2 Rekomendasi**

1. Kebijakan pengendalian transfer ke daerah untuk melakukan penundaan dan/atau pemotongan DAU dan/atau DBH yang diterapkan mulai tahun anggaran 2018<sup>4</sup> merupakan langkah yang tepat bagi pemerintah untuk memastikan komitmen daerah dalam menyejahterakan masyarakatnya, namun penerapannya tetap mempertimbangkan kondisi daerah yang secara khusus masih dalam kategori tertinggal dan belum mampu mengelola perekonomiannya secara optimal. Sebaliknya pemerintah harus memprioritaskan kebutuhan anggaran bagi daerah tertinggal melalui

---

<sup>4</sup> Pasal 15 ayat (3) UU No. 15/2017 tentang APBN TA 2018.

- pembentukan kegiatan yang telah ditentukan sesuai dengan kondisi daerah. Agar dapat dimanfaatkan secara efisien, maka pemerintah perlu mengatur besarnya ukuran Organisasi Perangkat Daerah yang optimal dalam mendukung peningkatan layanan publik, agar seluruh DAU yang diterima tidak habis untuk membiayai belanja pegawai.
2. Kenaikan DBH akan memperbesar ruang fiskal daerah tertinggal, namun persoalannya adalah sebagian besar daerah tertinggal tidak memiliki sumber daya alam yang dapat diandalkan untuk memperbesar penerimaan daerah, dan aktifitas perekonomian juga belum secara maksimal dimanfaatkan untuk memperbesar penerimaan pajak dan penerimaan asli daerah. Untuk mempercepat pengentasan daerah tertinggal, pemerintah sebaiknya menentukan proporsi khusus pembagian DBH sumber daya alam bagi daerah tertinggal yang tidak memiliki sumberdaya alam.
  3. Peningkatan derajat desentralisasi memiliki pengaruh dalam meningkatkan ruang fiskal daerah tertinggal, dengan koefisien yang paling besar dibanding variabel lainnya. Karenanya, pemerintah perlu mengambil kebijakan khusus bagi daerah tertinggal untuk memperbesar peluang/kesempatan untuk menggali potensi ekonomi yang ada untuk meningkatkan sumber penerimaan dari Pendapatan Asli Daerah. Kebijakan khusus ini dapat berupa asistensi/pendampingan dalam membentuk dan mengelola BUMD sesuai dengan potensi daerah yang dimiliki, agar daerah tidak hanya mengandalkan sumber penerimaan dari pajak dan sumberdaya alam.
  4. Dibutuhkan *affirmative action* dari pemerintah untuk menurunkan angka daerah tertinggal, diantaranya membangun fondasi perekonomian di daerah Kabupaten tertinggal berdasarkan potensi dan karakteristik daerah. Potensi dan karakteristik itulah yang menjadi dasar pemerintah menentukan dukungan Sumberdaya Manusia yang dibutuhkan, sarana prasana sehingga diharapkan dapat lebih efektif pengaruhnya terhadap perbaikan perekonomian di daerah tersebut.

#### **Daftar Pustaka**

- Allen Schick. 2008. *Budgeting For Fiskal Space, Asian OECD Senior Budget Officials Meeting*, January 2008.
- Badan Pusat Statistik. *Statistik Keuangan Pemerintahan Provinsi, berbagai tahun*, Badan Pusat Statistik. Jakarta.

- Bisma, I Dewa Gde & Susanto, Hery. 2010. *Jurnal Ganec Swara Edisi Khusus Vol. 4 No. 3. Evaluasi Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Propinsi Nusa Tenggara Barat Tahun Anggaran 2003-3007.*
- Ekananda, Makyus (2016). *Analisis Ekonometrika Data Panel, Edisi 2.* Mitra Wacana Media, Jakarta.
- Haryanto,Joko, & Ester Sri Astuti. *Desentralisasi Fiskal dan Penciptaan Stabilitas Keuangan Daerah.* Kajian Ekonomi dan Keuangan. 2009
- Heller, Peter S. 2005. *Understanding Fiskal Space.* IMF
- Kementerian Keuangan RI. Leaflet Dana Alokasi Umum. Kementerian Keuangan. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. Leaflet Dana Bagi Hasil. Kementerian Keuangan. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Deskripsi dan Analisis APBD 2014.* Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia Edisi II.* Direktorat Jenderal Anggaran. Jakarta
- \_\_\_\_\_. 2014. *Postur APBN Indonesia.* Direktorat Jenderal Anggaran. Jakarta
- Mahmudi. 2007. *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.* Yogyakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN.
- Peraturan Menteri Keuangan RI. *Peta Kapasitas Fiskal, berbagai tahun.* Kementerian Keuangan RI.
- Permendagri nomor 33 tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2018
- Undang-Undang Nomor 15 tahun 2017 tentang APBN Tahun Anggaran 2018



# PENGARUH ANGGARAN PENDIDIKAN TERHADAP PEMBANGUNAN PENDIDIKAN INDONESIA

## *The Effect Of Education Budgets On Indonesian Education Development*

Ratna Christianingrum\*

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: \* ratna.christianingrum@dpr.go.id

---

### **Abstract**

*An evaluation was needed to see if there were significant changes to national development, after the implementation of article 31 of UUD 1945. This budget allocation is able to influence the education development in Indonesia, especially provision and equity of access to quality education. But the physical development carried out has not been followed by an increase in quality education services. A large education budget allocation is also not followed by an improvement in the quality of education.*

**Keyword:** *education bugdet, education development, education quality*

---

### **1. Pendahuluan**

#### **1.1. Latar belakang**

Aset utama dalam proses membangun suatu bangsa adalah sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas. Sehingga dapat dikatakan bahwa peningkatan kualitas SDM merupakan tumpuan utama peningkatan kualitas suatu bangsa. Pengkatan kualitas SDM dapat dicapai melalui proses pendidikan. Dengan kata lain, pendidikan memiliki kontribusi yang signifikan terhadap peningkatan kualitas suatu bangsa (Muhardi, 2004).

Selain untuk meningkatkan kualitas suatu bangsa, pendidikan juga mempengaruhi secara penuh pertumbuhan ekonomi suatu negara (Sudarsana). Melalui pendidikan sumber daya manusia dapat menjadi lebih cepat mengerti dan siap dalam menghadapi perubahan dan pembangunan suatu negara. Tenaga kerja yang menguasai teknologi dan memiliki keahlian khusus dapat diciptakan melalui pendidikan.

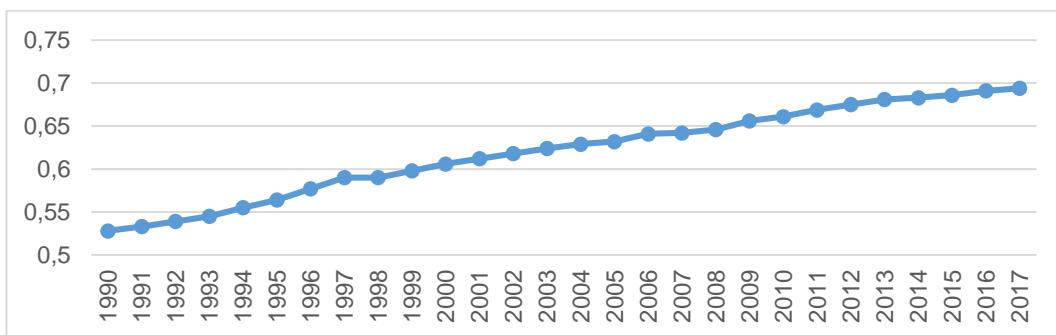
Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Schulyz (1963) yang menyatakan bahwa rata-rata pendidikan berkorelasi secara linear terhadap

pertumbuhan ekonomi suatu negara. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi terjadi di Jepang dan Korea Selatan kemungkinan besar disebabkan oleh sumber daya manusia yang berkualitas, hal ini terlihat dari tingkat melek huruf (*literacy rate*) yang tinggi, sehingga tenaga kerja mudah menyerap dan beradaptasi terhadap perubahan teknologi dan ekonomi yang terjadi (Lim, 1996). Dari beberapa penelitian diatas dapat dikatakan bahwa pembangunan pendidikan merupakan salah satu kunci utama bagi percepatan dan pertumbuhan ekonomi negara pada umumnya dan kesejahteraan pada khususnya.

Mengingat pentingnya Pendidikan dalam membangun suatu bangsa, maka pembangunan SDM melalui pendidikan menjadi salah satu prioritas pembangunan nasional. Amandemen Undang Undang Dasar (UUD) 1945 khususnya pada pasal 31 merupakan bukti komitmen pemerintah dalam membangun pendidikan nasional. UUD 1945 memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Semenjak diamanatkan dalam UUD 1945, secara bertahap pemerintah pusat mulai meningkatkan rasio anggaran pendidikan dalam APBN. Sehingga pada tahun 2009 pemerintah menetapkan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari total belanja dalam APBN. Semenjak tahun 2009 hingga sekarang, rasio anggaran pendidikan terhadap total belanja dalam APBN selalu lebih besar dari 20 persen dari APBN.

Walaupun telah diamanatkan oleh UUD 1945, alokasi anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari total belanja di APBD belum dilakukan oleh semua pemerintah daerah di Indonesia. Ari Santoro (Kepala Biro Komunikasi dan Layanan Masyarakat Kemendikbud) menyatakan bahwa jumlah daerah yang mengalokasikan anggaran pendidikan di atas 20 persen dari total belanja dalam APBD-nya masih dapat dihitung dengan jari (Republika, 2017). Kondisi ini diperparah dengan adanya daerah yang memasukkan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) dari pemerintah menjadi bagian APBD-nya. Menurut Prof. Muhamad Effendy (Menteri Pendidikan dan Kebudayaan), hal ini menyebabkan seolah-olah daerah tersebut telah mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBD. Padahal seharusnya anggaran 20 persen untuk pendidikan harus berasal dari APBD murni daerah yang bersangkutan (Tribunnews.com, 2017).

**Gambar 1.** Perkembangan HDI

Sumber: UNDP

*Human Development Index* (HDI) merupakan suatu ukuran yang membandingkan harapan hidup, tingkat membaca (*literacy*), pendidikan, dan standar kehidupan dari seluruh negara di dunia. Berdasarkan gambar 1, dapat dilihat bahwa tiap tahunnya skor HDI mengalami peningkatan. Peningkatan skor HDI yang relatif besar terjadi dalam rentang waktu 1990 hingga 2009. Setelah tahun 2009 tetap terjadi peningakatan skor HDI, namun peningkatan skor HDI tidak sebesar periode sebelumnya. Padahal disaat yang sama, pemerintah telah mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari total belanja dalam APBN. Hal ini dapat mengindikasikan adanya permasalahan dalam pembangunan pendidikan di Indonesia.

Pada tahun 1990 hingga 2017 nilai HDI Indonesia mengalami peningkatan dari 0,528 menjadi 0,694. Berdasarkan nilai HDI ini perkembangan manusia di Indonesia menempati kategori medium (UNDP, 2015). Pada tahun 2016 Indonesia menempati peringkat 110 dari 188 negara dan wilayah dengan skor HDI sebesar 0,684. Pada tahun 2017 indeks pendidikan Indonesia mencapai 0,622 (UNDP, 2018) yang menempatkan Indonesia pada peringkat 116. Berdasarkan peringkat ini, Indonesia tertinggal jauh di bawah negara-negara di ASEAN lainnya. Indonesia hanya mampu mengungguli Myanmar yang menempati peringkat 161. Indeks pendidikan tertinggi di ASEAN ditempati oleh Singapura dengan skor 0,832. Sedangkan Malaysia menempati peringkat kedua di ASEAN dengan skor 0,719. Berdasarkan data di atas dapat dikatakan bahwa peningkatan skor HDI di Indonesia tidak secepat peningkatan di negara-negara yang lain dan masih berada di belakang dari negara-negara di ASEAN.

Peningkatan anggaran pendidikan di Indonesia belum diikuti dengan peningkatan kualitas pendidikannya. Sehingga perlu dilakukan penelitian untuk melihat adakah perubahan yang signifikan pada indikator-indikator pembangunan

pendidikan di Indonesia antara sebelum pengalokasian anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari total belanja dalam APBN dengan setelah pengalokasian anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari total belanja dalam APBN. Penelitian ini akan dilakukan pada tingkat nasional mengingat masih adanya permasalahan dalam proses pengalokasian anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBD.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Selama hampir satu dekade ini pemerintah telah melaksanakan amanah dari hasil amandemen UUD 1945, khususnya mengenai pembangunan pendidikan nasional. Dengan adanya alokasi anggaran yang dikhkususkan untuk sektor pendidikan dengan nominal yang cukup besar, seharusnya terjadi peningkatan pembangunan pendidikan nasional. Namun biaya pendidikan dan fasilitas pendidikan yang tidak memadai masih menjadi masalah pendidikan di Indonesia (Sukasni & Efendy, 2017)

Sehingga perlu dilakukan evaluasi terhadap pemberian alokasi anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari total belanja dalam APBN. Apakah alokasi anggaran pendidikan telah memberikan perubahan yang signifikan terhadap pembangunan pendidikan nasional? Apabila tidak terjadi perubahan yang signifikan, maka perlu ditelusuri penyebabnya.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengalokasian anggaran pendidikan sebesar 20 persen atau lebih dari total belanja dalam APBN telah memberikan perubahan yang signifikan terhadap indikator-indikator pembangunan pendidikan nasional dan untuk melakukan identifikasi penyebabnya apabila terbukti bahwa pengalokasian anggaran sebesar 20 persen dari total belanja dalam APBN belum memberikan pengaruh yang signifikan terhadap pembangunan dan/atau kualitas pendidikan nasional.

## **2. Tinjauan Pustaka**

Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) Nomor 20 Tahun 2003 tentang Guru dan Dosen mendefinisikan pendidikan sebagai usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Ki Hajar Dewantara menyatakan bahwa pendidikan merupakan daya

upaya untuk memajukan bertumbuhnya budi pengerti (kekuatan batin, karakter), pikiran (*intellect*) dan tubuh anak (Warli & Yuliana, 2011). Sehingga dapat dikatakan bahwa pendidikan merupakan usaha sadar dan terencana yang diberikan kepada anak didik agar tercapai kemampuan yang optimal.

Pembangunan pendidikan merupakan salah satu investasi SDM yang dapat memacu daya saing bangsa. Kebijakan pembangunan pendidikan Indonesia terdiri dari tiga pilar kebijakan dan dijabarkan dalam misi pendidikan 5 K. Misi pendidikan 5 K tersebut adalah 1) meningkatkan ketersediaan layanan pendidikan; 2) memperluas keterjangkauan layanan pendidikan; 3) meningkatkan kualitas layanan pendidikan; 4) mewujudkan kesetaraan layanan pendidikan, dan 5) menjamin kepastian memperoleh layanan pendidikan (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 2013).

Pembiayaan pendidikan merupakan salah satu komponen masukan (*instrumental input*) yang sangat penting dalam penyelenggaraan pendidikan. Dalam setiap upaya pencapaian tujuan pendidikan, biaya mempunyai peran yang sangat menentukan (Supriadi, 2003). Dalam hal ini biaya yang dimaksud mencakup semua jenis penyelenggaraan yang berkenaan dengan semua jenis penyelenggaraan pendidikan, baik dalam bentuk uang, barang ataupun tenaga.

Adapun dampak biaya pendidikan terhadap mutu proses dan hasil belajar dapat diukur sebagaimana asumsi sebagai berikut:

1. Pendidikan diperhitungkan sebagai faktor penentu keberhasilan seorang baik secara sosial maupun ekonomis. Nilai pendidikan berupa aset moral adalah bentuk kemampuan, kecakapan, keterampilan yang diperoleh melalui pendidikan dipandang sebagai investasi. Pandangan ini diarahkan oleh premis *Human Capital* (SDM sebagai unsur modal). Berdasarkan premis tersebut, besarnya nilai biaya yang digunakan untuk pendidikan dipandang sebagai investasi yang ditanam pendidikan perlu dihitung nilai manfaat atau keuntungan di masa yang akan datang (Schultz T. , 1961)
2. Biaya dan mutu pendidikan mempunyai keterkaitan secara langsung. Biaya pendidikan memberikan pengaruh yang positif melalui faktor kepemimpinan dan manajemen pendidikan dan tenaga pendidikan yang kompeten dalam meningkatkan pelayanan pendidikan melalui peningkatan mutu (Jalal & Supriyadi, 2001).
3. Indikator penting yang dapat berpengaruh pada mutu atau kualitas pendidikan diantaranya adalah mutu guru yang masih rendah pada semua jenjang

pendidikan dan alat-alat bantu proses belajar mengajar yang belum memadai (Dirjen Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Kementerian Pendidikan Nasional, 2010).

### **3. Metode analisis**

#### **3.1. Data**

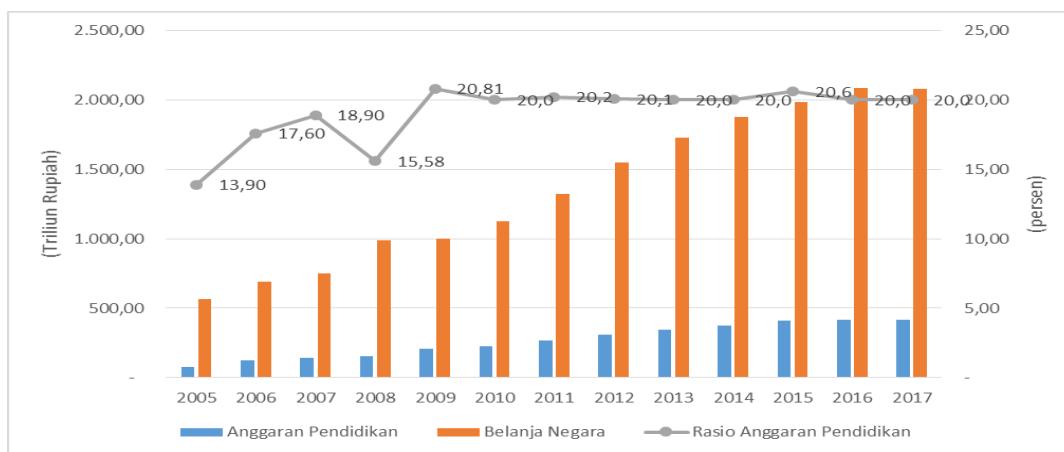
Variabel yang digunakan adalah variabel pembangunan pendidikan di Indonesia. Variabel pembangunan pendidikan diukur dengan menggunakan indikator pendidikan yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. Indikator pendidikan terbagi menjadi lima indikator, yaitu indikator ketersediaan layanan, indikator keterjangkauan layanan pendidikan, indikator kualitas layanan pendidikan, indikator kesetaraan memperoleh layanan pendidikan, dan indikator kepastian memperoleh layanan pendidikan.

Indikator ketersediaan layanan pendidikan digunakan, yaitu rasio siswa per sekolah, rasio siswa per kelas, rasio kelas per ruang kelas, persentase perpustakaan sekolah, persentase ruang usaha kesehatan sekolah, persentase ruang komputer dan persentase laboratorium.

Indikator keterjangkauan layanan terdiri dari 2 jenis yang akan diukur, yaitu tingkat pelayanan sekolah dan daerah terjangkauan. Indikator kualitas layanan pendidikan terdiri dari 6 jenis indikator yang akan diukur, yaitu persentase guru berwenang mengajar, rasio siswa per guru, angka mengulang, angka putus sekolah, dan persentase ruang kelas milik baik. Indikator kesetaraan memperoleh layanan hanya dilihat dari persentase siswa swasta. Indikator kepastian memperoleh layanan menggunakan dua indikator, yaitu angka partisipasi kasar dan angka melanjutkan.

Variabel tersebut akan terbagi menjadi dua periode, yaitu periode sebelum alokasi anggaran pendidikan sebesar 20 persen dalam APBN (periode 1) dengan periode setelah alokasi anggaran pendidikan sebesar 20 persen dalam APBN (periode 2). Data yang digunakan untuk mengisi periode sebelum alokasi anggaran sebesar 20 persen adalah data pada tahun ajaran 1999/2000 hingga tahun ajaran 2007/2008. Sedangkan data yang digunakan untuk periode sesudah alokasi anggaran pendidikan sebesar 20 persen dalam APBN adalah data tahun ajaran 2008/2009 hingga tahun ajaran 2016/2017.

**Gambar 2. Perkembangan Anggaran Pendidikan, Belanja Negara dan Rasio Anggaran Pendidikan (2005 - 2017)**



Sumber: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, diolah

Tingkat pendidikan yang akan digunakan adalah Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah (SM). SM merupakan gabungan dari Sekolah Menengah Atas (SMA) dengan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK). Tahun ajaran yang akan digunakan adalah 1999/2000 hingga 2017/2018. Karena kurangnya ketersediaan data, maka untuk indikator persentase perpustakaan sekolah, persentase ruang sekolah, persentase ruang komputer, persentase laboratorium, tingkat pelayanan sekolah, dan angka melanjutkan untuk tingkat pendidikan SD tidak digunakan. Data dalam penelitian ini akan dianalisis dengan bantuan SPSS. Versi yang akan digunakan adalah SPSS Statistics 20.

### 3.2. Metode Analisis yang Digunakan

#### 3.2.1 Uji Normalitas

Sebelum melakukan analisis lebih lanjut, maka langkah awal yang perlu dilakukan adalah melakukan uji Normalitas Data. Uji normalitas ini diperlukan untuk menentukan metode apa yang akan digunakan. Apabila dari uji normalitas diperoleh bahwa kedua kelompok data berdistribusi normal, maka data akan dianalisis dengan menggunakan metode *Independent Sample T-test*. Namun apabila salah satu dari kelompok data atau kedua kelompok data tidak mengikuti distribusi normal, maka data akan dianalisis dengan menggunakan *Non Parametric Test*.

Uji Shapiro Wilks merupakan metode uji hipotesis yang akan digunakan dalam penelitian ini. Hal ini karena Uji Kolmogorov Smirnov tidak dapat digunakan apabila jumlah sampelnya kecil atau kurang dari 200. Jumlah sampel yang akan

digunakan dalam penelitian ini untuk masing-masing kelompok jumlahnya tidak lebih dari 20 sampel, sehingga Uji Shapiro Wilks lebih tepat untuk digunakan (Park, 2008).

### **3.2.2 Independent Sample *T-Test***

#### **1. Uji Homogenitas Varian**

Uji homogenitas varian diperlukan untuk menentukan metode analisis yang akan digunakan. Apabila hasil uji homogenitas menunjukkan bahwa varian dari kedua kelompok adalah sama maka metode analisis yang akan digunakan adalah Uji T dengan asumsi variannya sama. Sedangkan apabila hasil uji menunjukkan bahwa varian dari kedua kelompok, maka metode analisis yang digunakan adalah Uji T dengan asumsi varian tidak seragam (Gravetter & Wallnau, 2013).

#### **2. Non Parametric Test**

Data akan dianalisis dengan metode Uji Mann Whitney. Uji Mann Whitney digunakan karena jumlah data yang dimiliki kurang dari 20 data (MacFarland & Yates, 2017).

## **4. Hasil dan pembahasan**

### **4.1 Distribusi Sampel**

Jumlah total kombinasi variabel dan tingkat pendidikan (*item*) yang digunakan dalam analisis ini sebesar 48. Berdasarkan uji hipotesis yang telah dilakukan, diperoleh bahwa terdapat 21 *item* yang berdistribusi normal. *Item* tersebut akan dianalisis dengan menggunakan metode uji T (*T test*).

Sedangkan 27 *item* yang akan dianalisis lebih lanjut dengan metode non-parametrik. Hal ini dikarenakan salah satu atau kedua kelompok data yang akan dibandingkan tidak mengikuti distribusi normal.

### **4.2 Uji Homogenitas Varian**

Dari 21 *item* yang dilakukan uji homogenitas, terdapat 12 *item* yang memiliki variansi yang sama (homogen) (lampiran 2). Selanjutnya kedua belas *item* ini akan dianalisis dengan menggunakan metode Student T-test dengan asumsi varian sama. Sedangkan 9 *item* yang lain menunjukkan adanya varian yang tidak sama dari kedua kelompok. Sehingga *item* ini akan dianalisis lebih lanjut dengan menggunakan metode student T-test dengan asumsi varian tidak sama.

#### 4.3 Uji Beda Mean (*T-test*)

Dari 21 *item* yang dianalisis dengan menggunakan metode *Student T-test* terdapat 13 *item* yang menunjukkan adanya perbedaan yang signifikan antara periode 1 dan periode 2 (Lampiran 3). Hal ini dapat diartikan bahwa pengalokasian anggaran sebesar 20 persen dari total belanja APBN memberikan pengaruh yang signifikan terhadap 13 *item* tersebut. Namun perlu dilakukan analisis dan penelusuran lebih lanjut. *Item* tersebut ialah rasio siswa per sekolah untuk tingkat pendidikan SM, daerah terjangkauan, rasio siswa per guru untuk tingkat pendidikan SD, angka mengulang untuk tingkat pendidikan SM, angka putus sekolah, APK untuk tingkat pendidikan SMP dan SM, serta angka melanjutkan untuk tingkat pendidikan SM.

Pada 9 *item* yang lainnya, *Student T-test* menyatakan bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan antara periode 1 dan periode 2. Dapat dikatakan bahwa tidak ada perubahan secara signifikan dari *item* tersebut dengan adanya pengalokasian anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari total belanja dalam APBN. Sehingga perlu dilakukan analisis lebih lanjut.

#### 4.4 Uji Non Parametrik (Uji Mann Whitney)

Dari 27 *item* yang dianalisis dengan menggunakan uji non parametrik (Uji Mann Whitney) ternyata terdapat beberapa *item* yang menunjukkan adanya perbedaan yang signifikan antara kelompok sebelum penerapan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari total belanja dengan kelompok yang telah mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari total belanja dalam APBN. Adapun *item* yang menunjukkan adanya perbedaan yang signifikan adalah indikator rasio siswa per sekolah untuk tingkat pendidikan SMP, rasio siswa per kelas untuk tingkat pendidikan SMP dan SM, persentase ruang UKS, persentase ruang komputer, persentase ruang laboratorium untuk tingkat pendidikan SM, tingkat pelayanan sekolah, persentase guru berwenang mengajar untuk tingkat pendidikan SD dan SM, rasio guru per siswa untuk tingkat pendidikan SM, angka mengulang untuk tingkat pendidikan SD dan SMP, persentase kelas milik baik untuk tingkat pendidikan SD, serta persentase siswa swasta. Sedangkan *item* yang menunjukkan tidak adanya perbedaan yang signifikan adalah indikator rasio siswa per kelas untuk tingkat pendidikan SD, rasio kelas per ruang kelas, angka lulusan untuk tingkat pendidikan SM, persentase kelas milik baik untuk tingkat pendidikan SMP dan SM, serta angka melanjutkan untuk tingkat pendidikan SMP.

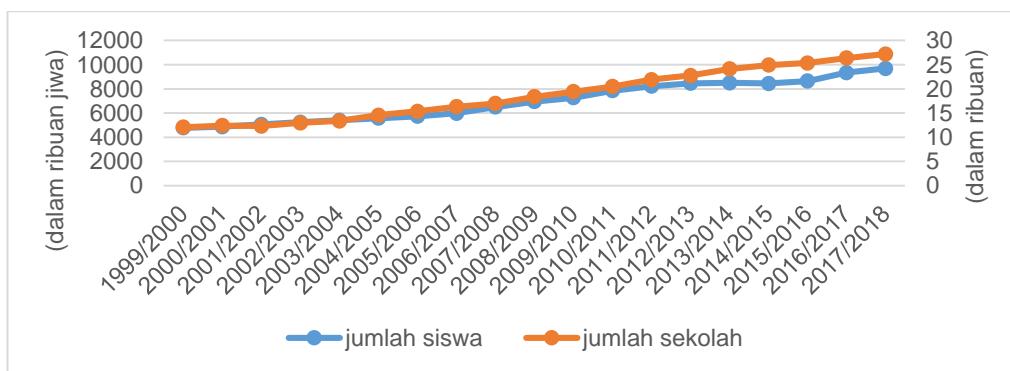
## 4.5 Analisis

Dari total 48 *item* yang dianalisa, diperoleh bahwa 31 *item* menunjukkan adanya perbedaan yang signifikan antara kelompok dengan pengalokasian anggaran mencapai minimal 20 persen dan yang tidak. Indikator yang menunjukkan perbedaan yang signifikan pada seluruh tingkat pendidikan adalah persentase ruang uks, persentase ruang komputer, tingkat pelayanan sekolah, daerah keterjangkauan, angka mengulang, angka putus sekolah, dan persentase siswa swasta. Sedangkan indikator yang menunjukkan adanya perbedaan yang signifikan pada sebagian tingkat pendidikan yang dianalisis adalah rasio siswa per sekolah, rasio siswa per kelas, persentase ruang laboratorium, persentase guru berwenang mengajar, rasio guru per siswa, persentase kelas milik baik, APK, dan angka melanjutkan.

### 4.5.1 Rasio Siswa per Sekolah

Dengan menggunakan uji satu arah ( $H_1: \mu_1 > \mu_2$ ) untuk rasio siswa per sekolah diperoleh kesimpulan adanya penolakan terhadap hipotesis null. Hal ini berarti rasio siswa per sekolah dari periode 1 lebih besar dibandingkan dengan periode 2. Pengalokasian anggaran pendidikan minimal sebesar 20 persen mampu menurunkan rasio siswa per sekolah, khususnya untuk tingkat pendidikan SMP dan SM. Sedangkan untuk tingkat pendidikan SD, tidak terjadi penurunan rasio siswa per sekolah secara signifikan. Bahkan pada tingkat pendidikan SD, rasio siswa per sekolah sebelum dan sesudah pengalokasian anggaran pendidikan sebesar 20 persen tidak menunjukkan perbedaan yang signifikan (lampiran 3).

**Gambar 3. Perkembangan Jumlah Siswa dan Jumlah Sekolah SM**



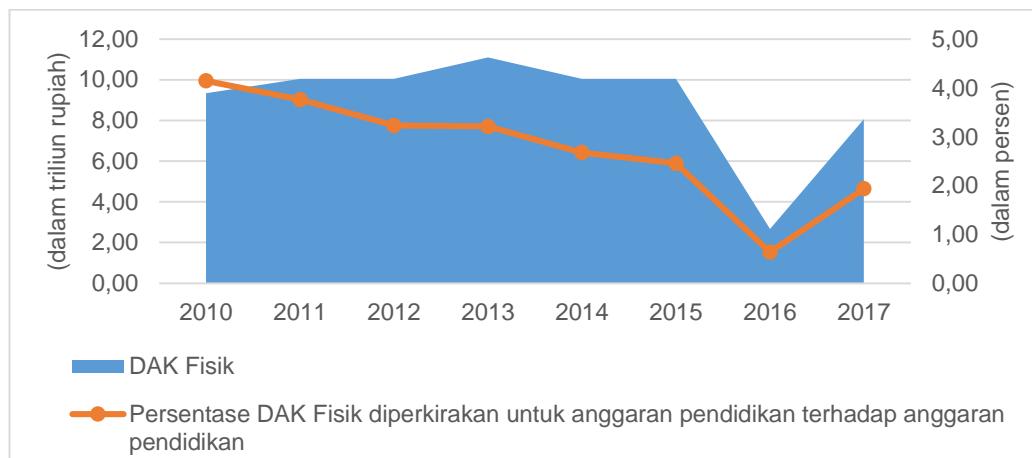
Sumber: Kementerian Pendidikan, diolah

Rasio siswa per sekolah merupakan angka perbandingan jumlah siswa dengan jumlah sekolah yang ada. Rasio siswa per sekolah akan mengalami

penurunan apabila jumlah siswa menurun dengan jumlah sekolah tetap atau jumlah siswa tetap namun terjadi penambahan jumlah sekolah.

Gambar 3 menunjukkan bahwa selama satu dekade terakhir, jumlah siswa SM terus mengalami peningkatan. Sehingga dapat dikatakan bahwa penurunan rasio siswa per sekolah diakibatkan bertambahnya jumlah sekolah, khususnya pada tingkat pendidikan SM. Penambahan jumlah sekolah yang tidak sebanding dengan penambahan jumlah siswa merupakan penyebab menurunnya rasio siswa per sekolah. Hal ini diperkuat dengan adanya alokasi DAK fisik untuk anggaran pendidikan.

**Gambar 4. Perkembangan DAK Fisik yang Diperkirakan untuk Anggaran Pendidikan dan Persentasenya terhadap Anggaran Pendidikan**



Sumber: Kementerian Keuangan

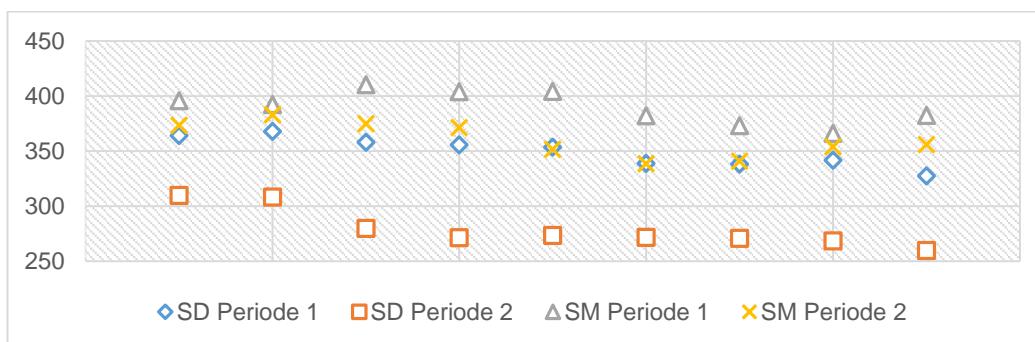
Semenjak tahun 2010 muncul nomenklatur baru dalam komponen anggaran pendidikan, yaitu DAK fisik. Alokasi anggaran pendidikan yang berupa DAK fisik merupakan bentuk komitmen pemerintah untuk melakukan pembangunan sarana dan prasarana pendidikan, dimana salah satunya berupa pembangunan sekolah. Dengan adanya nomenklatur DAK Fisik untuk fungsi pendidikan, percepatan pembangunan sarana dan prasarana pendidikan dapat dilaksanakan.

Penurunan rasio siswa per sekolah tidak terjadi pada tingkat pendidikan SD. Hal ini terjadi dimungkinkan karena arah kebijakan pemerintah yang masih terfokus pada pendidikan menengah dan perguruan tinggi (Kementerian Keuangan RI, 2018).

#### 4.5.2 Rasio Siswa per Kelas

Berdasarkan uji Mann Whitney yang telah dilakukan diperoleh kesimpulan bahwa terdapat perbedaan yang signifikan antara periode 1 dengan periode 2, khususnya pada tingkat pendidikan SMP dan SM (lampiran 4). Nilai rata-rata rasio siswa per kelas pada periode 1 adalah 38,12 dan 37,09 untuk tingkat pendidikan SMP dan SM. Sedangkan pada periode 2 nilai rata-rata rasio siswa per kelas untuk tingkat pendidikan SMP dan SM masing-masing sebesar 31,20 dan 31,73. Sehingga dapat dikatakan bahwa rata-rata rasio siswa per kelas pada periode 2 cenderung mengalami penurunan dibandingkan nilai rata-rata rasio siswa per kelas pada periode 1. Gambar 5 juga menunjukkan bahwa data rasio siswa per kelas dari periode 1 memiliki kecenderungan selalu berada di atas data rasio siswa per kelas dari periode 2 untuk tingkat pendidikan SMP ataupun SM. Sehingga dapat disimpulkan bahwa data rasio siswa per kelas pada periode 2 cenderung lebih rendah daripada periode 1.

**Gambar 5. Perkembangan Rasio Siswa per Kelas pada Tingkat Pendidikan SMP dan SM per Periode**



Sumber: Kementerian Pendidikan, diolah

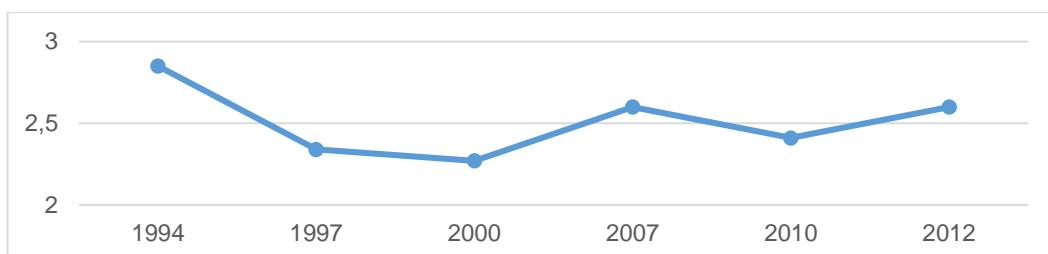
Penurunan rasio siswa per kelas dapat dikarenakan adanya penurunan jumlah siswa dengan jumlah ruang kelas tetap atau jumlah siswa tetap dengan peningkatan jumlah kelas. Berdasarkan gambar 15 dapat dilihat bahwa jumlah siswa sekolah menengah (baik SMP ataupun SM) cenderung terus bertambah. Sehingga penyebab penurunan rasio siswa per kelas ialah terjadinya penambahan jumlah kelas. Peningkatan jumlah siswa tidak sebanding dengan penambahan jumlah kelas.

Alokasi anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari total belanja APBN sebagian dialokasikan untuk pembangunan fisik ruang kelas. Pembangunan sarana dan prasarana melalui DAK fisik merupakan salah satu cara yang ditempuh

pemerintah dalam rangka memperbaiki kualitas belanja di bidang pendidikan (Kementerian Keuangan RI, 2018).

Penurunan rasio siswa per kelas tidak terjadi pada tingkat pendidikan SD. Hal ini terjadi karena pembangunan sarana pendidikan masih difokuskan pada pendidikan menengah dan perguruan tinggi (Kementerian Keuangan RI, 2018). Apabila dilihat pada gambar 15, jumlah siswa SD cenderung stabil bahkan mengarah kepada adanya penurunan jumlah siswa. Sedangkan pada uji hipotesis yang dilakukan didapat kesimpulan bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan dari rasio siswa per kelas untuk tingkat pendidikan SD. Dengan kata lain rasio siswa per kelas adalah sama.

**Gambar 6. Perkembangan Angka Fertilitas**



Sumber: BPS, diolah

Dari dua hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa penurunan jumlah siswa SD diikuti dengan penurunan jumlah kelas di SD yang dapat digunakan. Hal ini yang menyebabkan nilai rasio siswa per kelas adalah sama. Penurunan jumlah siswa SD lebih dikarenakan adanya penurunan angka kelahiran. Pada tahun 1994 angka fertilitas mencapai 2,8, namun di tahun 2012 angka fertilitasnya hanya sebesar 2,6. Sedangkan penurunan jumlah kelas yang dapat digunakan terjadi karena adanya kebijakan penggabungan (*regrouping*) sekolah-sekolah terutama SD. Kebijakan penggabungan sekolah, khususnya SD dilakukan di beberapa daerah di Indonesia. Tujuan penggabungan ini adalah tercapainya efisiensi dan efektifitas sekolah yang didukung dengan fasilitas yang memadai, khususnya efisiensi penggunaan anggaran belanja negara (Purwaningsih, 2014). Namun kebijakan ini hanya berlaku secara regional, sehingga dasar hukum yang digunakan hanya berupa Peraturan Bupati atau Peraturan Walikota.

#### 4.5.3 Rasio Kelas per Ruang Kelas

Berdasarkan analisis data yang telah dilakukan diperoleh kesimpulan bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan antara periode 1 dengan periode 2 pada semua tingkat pendidikan. Hal ini berarti bahwa pengalokasian anggaran

pendidikan sebesar 20 persen dari total belanja APBN tidak memberikan pengaruh yang signifikan terhadap rasio kelas per ruang kelas. Hal ini dikarenakan setiap pembangunan ruang kelas baru, biasanya diikuti dengan adanya penambahan ruang kelas. Sehingga jumlah kelas dengan ruang kelas cenderung paralel.

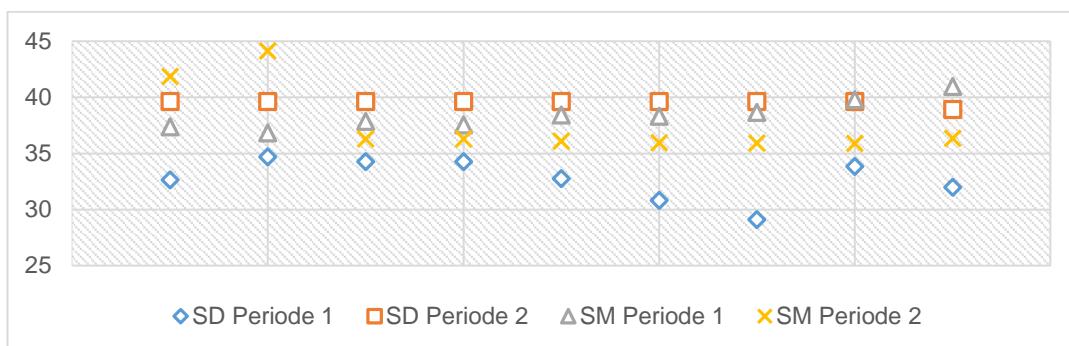
#### **4.5.4 Persentase Perpustakaan**

Persentase perpustakaan dari periode 1 dengan periode 2 tidak menunjukkan adanya perbedaan yang signifikan. Hal ini berarti pengalokasian anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari total belanja APBN tidak memberikan pengaruh terhadap persentase perpustakaan. Jumlah DAK Fisik yang kurang dari 5 persen terhadap total anggaran pendidikan menyebabkan pembangunan fisik lebih difokuskan pada pembangunan ruang kelas (gambar 4). Penambahan jumlah sekolah tidak disertai dengan penambahan kelengkapannya berupa perpustakaan. Minimnya ruang perpustakaan yang dimiliki merupakan salah satu penyebab rendahnya tingkat literasi di Indonesia. Tingkat literasi di Indonesia menempati peringkat ke 60 dari 61 negara yang di survey (Miller & McKenna, 2016). Bagaimana siswa dapat gemar membaca apabila ruang perpustakaan minim? Hal ini dapat pula mengindikasikan bahwa pembangunan fisik sekolah masih minim dengan fasilitas. Pembangunan ruang perpustakaan belum menjadi prioritas bagi pemerintah. Padahal untuk meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia, keberadaan perpustakaan menjadi syarat mutlak.

#### **4.5.5 Persentase Ruang UKS**

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan diperoleh kesimpulan bahwa ada perbedaan yang signifikan dari persentase ruang UKS periode 1 dengan periode 2. Nilai rata-rata persentase ruang UKS pada periode 1 adalah 32,71 dan 38,43 untuk tingkat pendidikan SMP dan SM. Sedangkan pada periode 2 nilai rata-rata rasio siswa per kelas untuk tingkat pendidikan SMP dan SM masing-masing sebesar 39,56 dan 37,65. Gambar 7 menunjukkan bahwa data persentase ruang UKS di tingkat pendidikan SMP dari periode 1 memiliki kecenderungan dibawah periode 2. Namun untuk tingkat pendidikan SM menunjukkan kencenderungan yang berbeda. Atau dapat dikatakan bahwa persentase ruang UKS periode 1 cenderung berada diatas periode 2. Hal ini mengindikasikan pembangunan sarana dan prasarana pendidikan masih difokuskan pada pembangunan ruang kelas dan sekolah dengan sedikit mengabaikan fasilitas pendukungnya.

**Gambar 7.** Perkembangan Persentase Ruang UKS pada Tingkat Pendidikan SMP dan SM Per Periode

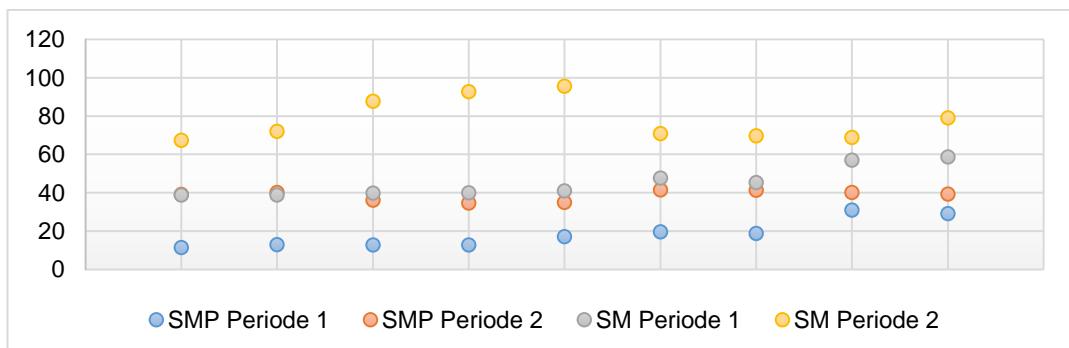


Sumber: Kemendikbud, diolah

#### 4.5.6 Persentase Ruang Komputer

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan diperoleh kesimpulan bahwa ada perbedaan yang signifikan dari persentase ruang komputer kelompok. Nilai rata-rata persentase ruang komputer pada periode 1 adalah 18,44 dan 45,27 untuk tingkat pendidikan SMP dan SM. Sedangkan pada periode 2 nilai rata-rata rasio siswa per kelas untuk tingkat pendidikan SMP dan SM masing-masing sebesar 38,63 dan 78,28. Sehingga dapat dikatakan bahwa rata-rata persentase ruang komputer pada periode 2 cenderung mengalami peningkatan dibandingkan nilai rata-rata persentase ruang komputer pada periode 1. Gambar 8 juga menunjukkan bahwa data persentase ruang komputer dari periode 1 memiliki kecenderungan selalu berada di bawah data persentase ruang komputer dari periode 2 untuk tingkat pendidikan SMP ataupun SM. Sehingga dapat disimpulkan bahwa data persentase ruang komputer pada periode 2 cenderung lebih tinggi daripada periode 1.

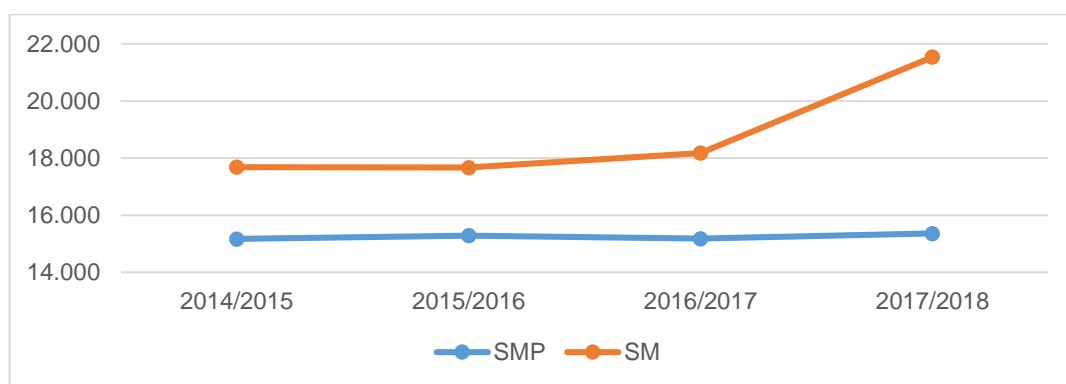
**Gambar 8.** Persentase Ruang Komputer pada Tingkat Pendidikan SMP dan SM



Sumber: Kemendikbud, diolah

Peningkatan persentase ruang komputer ini tidak sepenuhnya disebabkan oleh peningkatan alokasi anggaran pendidikan. Semenjak tahun 2015 pemerintah melakukan Ujian Nasional Berbasis Komputer (UNBK). Sehingga sekolah harus membangun ruang komputer, apabila ingin melakukan ujian secara mandiri. Kemampuan sebuah sekolah untuk melakukan ujian mandiri merupakan salah satu cara sekolah untuk melakukan promosi dalam rangka menarik calon siswa untuk masuk ke sekolah tersebut. Hal ini diperkuat dengan adanya tren peningkatan jumlah ruang komputer sejak tahun ajaran 2014/2015 (gambar 9). Peningkatan jumlah ruang komputer secara signifikan terjadi pada tingkat pendidikan SM. Hal ini dikarenakan UNBK dilaksanakan terlebih dahulu di tingkat pendidikan SM. Sehingga dapat dikatakan bahwa peningkatan persentase ruang komputer lebih dikarenakan kebutuhan sekolah untuk melaksanakan UNBK.

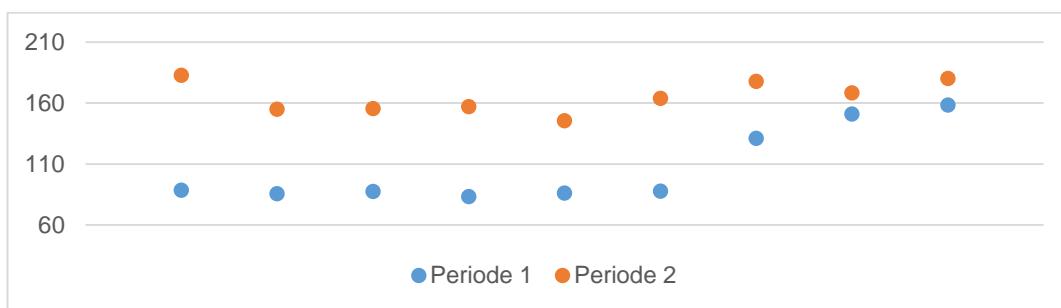
*Gambar 9. Perkembangan Jumlah Ruang Komputer*



Sumber: Kemendikbud, diolah

#### 4.5.7 Persentase Ruang Laboratorium

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan diperoleh kesimpulan bahwa ada perbedaan yang signifikan dari persentase ruang laboratorium periode 1 dengan periode 2 pada tingkat pendidikan SM. Nilai rata-rata persentase ruang laboratorium adalah 106,67 dan 165,28 untuk periode 1 dan 2 pada tingkat pendidikan SM. Gambar 10 menunjukkan bahwa data persentase ruang laboratorium di tingkat pendidikan SM dari periode 1 juga memiliki kecenderungan berada dibawah periode 2.

**Gambar 10.** Perkembangan Persentase Ruang Laboratorium untuk SM per Periode

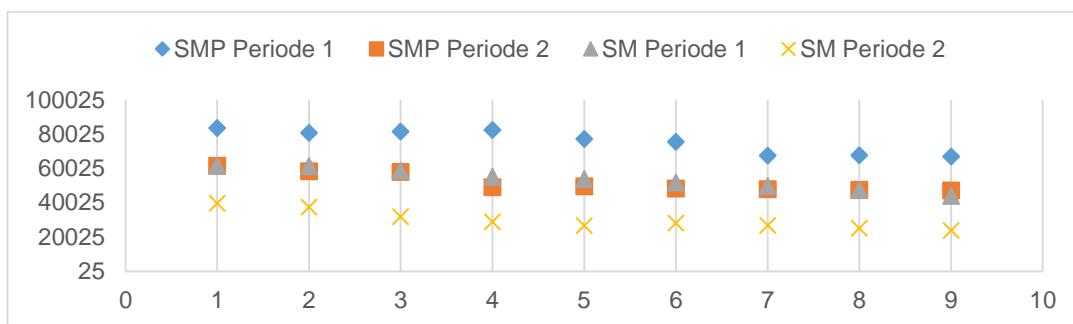
Sumber: Kemendikbud, diolah

Peningkatan alokasi anggaran pendidikan mampu meningkatkan persentase ruang laboratorium untuk tingkat pendidikan SM. Namun hal ini tidak berlaku pada tingkat pendidikan SMP. Hal ini dikarenakan tingkat pendidikan SM lebih membutuhkan berbagai jenis laboratorium, sedangkan SMP masih terbatas.

#### 4.5.8 Tingkat Pelayanan Sekolah

Tingkat pelayanan sekolah merupakan perbandingan antara jumlah pendidik usia masuk sekolah atau lulusan dengan sekolah ekuivalen pada jenjang pendidikan tertentu (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 2013). Berdasarkan uji Mann Whitney yang telah dilakukan diperoleh kesimpulan bahwa terdapat perbedaan yang signifikan antara periode 1 dengan periode 2, khususnya pada tingkat pendidikan SMP dan SM. Nilai rata-rata tingkat pelayanan sekolah pada periode 1 adalah 75.933 dan 53.751 untuk tingkat pendidikan SMP dan SM. Sedangkan pada periode 2 nilai rata-rata tingkat pelayanan sekolah untuk tingkat pendidikan SMP dan SM masing-masing sebesar 51.957 dan 29.829. Sehingga dapat dikatakan bahwa rata-rata tingkat pelayanan sekolah pada periode 2 cenderung mengalami penurunan dibandingkan periode 1. Gambar 11 juga menunjukkan bahwa data tingkat pelayanan sekolah dari periode 1 memiliki kecenderungan selalu berada di atas periode 2 untuk tingkat pendidikan SMP ataupun SM. Sehingga dapat disimpulkan bahwa data tingkat pelayanan sekolah pada periode 2 cenderung lebih rendah daripada periode 1.

**Gambar 11. Perkembangan Tingkat Pelayanan Sekolah per Periode pada Tingkat Pendidikan SMP dan SM**



Sumber: Kemendikbud, diolah

Penurunan rasio ini dapat dikarenakan adanya penurunan jumlah siswa dengan jumlah sekolah tetap atau jumlah siswa tetap dengan peningkatan jumlah sekolah. Berdasarkan gambar 16 dapat dilihat bahwa jumlah siswa menengah cenderung terus bertambah. Sehingga dapat dikatakan penyebab penurunan tingkat pelayanan sekolah adalah terjadinya penambahan jumlah sekolah. Peningkatan jumlah siswa tidak sebanding dengan penambahan jumlah sekolah. Penambahan jumlah sekolah ini merupakan salah satu hasil dari pembangunan sarana dan prasarana pendidikan dengan menggunakan alokasi DAK fisik untuk fungsi pendidikan.

#### 4.5.9 Daerah Terjangkau

Daerah keterjangkauan adalah perbandingan antara daerah terjangkau siswa dengan daerah terjangkau sekolah pada jenjang pendidikan tertentu (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 2013). Dengan menggunakan uji satu arah dengan ( $H_1: \mu_1 > \mu_2$ ) untuk daerah terjangkau, maka dapat disimpulkan bahwa daerah terjangkau dari periode 1 lebih besar dibandingkan dengan periode 2. Daerah terjangkau akan mengalami penurunan apabila jumlah usia sekolah tetap dengan jumlah sekolah yang bertambah atau jumlah usia sekolah turun dengan jumlah sekolah tetap (tabel 1).

**Tabel 1. Simulasi Penyebab Perubahan DT**

DT	KPSU (Kepadatan Usia Sekolah)	KSEK (Kepadatan Sekolah)	Jumlah Usia Sekolah	Jumlah Sekolah
↓	0	↑	0	↑
↑	↑	0	↑	0
↓	↓	0	↓	0
↑	0	↓	0	↓

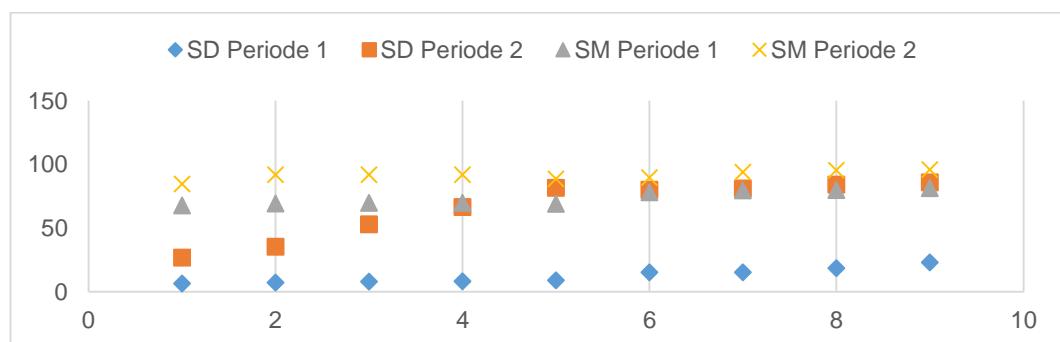
Sumber : Kemendikbud, diolah

Gambar 16 menunjukkan bahwa selama satu dekade terakhir, jumlah siswa terus mengalami peningkatan. Sehingga dapat dikatakan bahwa daerah terjangkau menurun diakibatkan bertambahnya jumlah sekolah (tabel 1). Penambahan jumlah sekolah yang tidak sebanding dengan penambahan jumlah usia sekolah merupakan penyebab menurunnya daerah terjangkau. Peningkatan jumlah siswa tidak sebanding dengan penambahan jumlah sekolah. Penambahan jumlah sekolah ini merupakan hasil dari pembangunan sarana dan prasarana pendidikan dengan menggunakan alokasi DAK fisik untuk fungsi pendidikan.

#### 4.5.10 Persentase Guru Berwenang Mengajar

Persentase guru berwenang mengajar merupakan persentase guru yang berwenang mengajar dikaitkan dengan ijazah yang dimiliki sesuai dengan jenjang pendidikan tertentu (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 2013). Berdasarkan uji Mann Whitney yang telah dilakukan diperoleh kesimpulan bahwa terdapat perbedaan yang signifikan antara periode 1 dengan periode 2, khususnya pada tingkat pendidikan SD dan SM (lampiran 4). Nilai rata-rata persentase guru berwenang mengajar pada periode 1 adalah 12,34 dan 73,84 untuk tingkat pendidikan SD dan SM. Sedangkan pada periode 2 nilai rata-rata persentase guru berwenang mengajar untuk tingkat pendidikan SD dan SM masing-masing sebesar 66,08 dan 91,54. Sehingga dapat dikatakan bahwa rata-rata persentase guru berwenang mengajar pada periode 2 cenderung mengalami peningkatan dibandingkan periode 1. Gambar 12 juga menunjukkan bahwa data persentase guru berwenang mengajar dari periode 1 memiliki kecenderungan selalu berada di bawah periode 2 untuk tingkat pendidikan SD ataupun SM. Sehingga dapat disimpulkan bahwa persentase guru berwenang mengajar pada periode 2 cenderung lebih tinggi daripada periode 1.

**Gambar 12.. Perkembangan Persentase Guru Berwenang Mengajar berdasarkan Kelompok pada Tingkat Pendidikan SD dan SM**



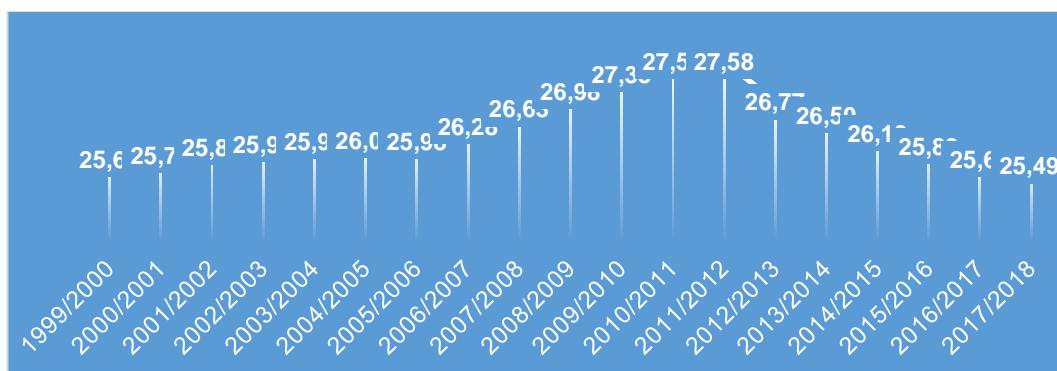
Sumber: Kemendikbud, diolah

Peningkatan persentase guru berwenang mengajar ini tidak sepenuhnya disebabkan oleh pengalokasian anggaran sebesar 20 persen secara langsung. Peningkatan persentase guru berwenang mengajar ini lebih disebabkan karena berlakunya UU No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. UU tersebut mensyaratkan bahwa guru harus memiliki kualifikasi akademis minimal sarjana. Apabila kualifikasi tersebut tidak terpenuhi maka guru yang bersangkutan tidak bisa naik pangkat dan tidak memperoleh sertifikasi. Penerapan peraturan perundang-undangan tersebut, mengharuskan guru untuk meningkatkan kualifikasinya. Sehingga secara otomatis persentase guru berwenang mengajar akan mengalami peningkatan.

#### 4.5.11 Rasio Siswa per Guru

Lampiran 3 menunjukkan bahwa terdapat perbedaan yang signifikan antara periode 1 dengan periode 2. Sehingga akan dilakukan analisis lebih lanjut dengan menggunakan hipotesis alternatif ( $H_1$ ):  $\mu_1 > \mu_2$  untuk rasio siswa per guru. Berdasarkan uji yang dilakukan diperoleh kesimpulan bahwa rasio siswa per guru dari periode 1 lebih besar dibandingkan dengan periode 2 pada tingkat pendidikan SD. Penurunan rasio siswa per guru dapat disebabkan oleh penurunan jumlah siswa dengan jumlah guru relatif tetap atau peningkatan jumlah guru dengan jumlah siswa relatif tetap. Sedangkan untuk tingkat pendidikan sekolah menengah, tidak terjadi penurunan rasio siswa per guru secara signifikan.

**Gambar 13.** Perkembangan Jumlah Siswa SD (dalam juta jiwa)



Sumber: Kemendikbud, diolah

Jumlah siswa SD semenjak tahun ajaran 2011/2012 cenderung mengalami tren penurunan. Hal ini berarti bahwa penurunan rasio siswa per guru lebih disebabkan adanya penurunan jumlah siswa SD. Penurunan jumlah siswa SD tidak sebanding dengan peningkatan jumlah guru SD.

#### 4.5.12 Angka Lulusan

Angka lulusan merupakan persentase jumlah siswa tingkat tertinggi dari jenjang pendidikan tertentu yang lulus (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 2013). Angka lulusan dari periode 1 dengan periode 2 tidak menunjukkan adanya perbedaan yang signifikan. Hal ini berarti pengalokasian anggaran pendidikan sebesar 20 persen tidak memberikan pengaruh terhadap angka lulusan.

Untuk dinyatakan lulus, maka siswa harus melewati sebuah proses ujian. Tidak adanya perubahan yang signifikan ini mengindikasikan bahwa kemampuan siswa untuk menghadapi ujian relatif sama. Tidak adanya peningkatan kemampuan dan kompetensi siswa dalam menghadapi ujian. Hal ini mengindikasikan belum adanya peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia. Berdasarkan skor PISA, pada tahun 2015 Indonesia menempati peringkat 62 dari 70 negara. Hal ini menguatkan bahwa kualitas pendidikan di Indonesia masih rendah.

#### 4.5.13 Angka Mengulang

Analisis akan dilanjutkan dengan menggunakan hipotesis alternatif ( $H_1$ ):  $\mu_1 > \mu_2$  untuk angka mengulang. Uji tersebut menunjukkan hasil bahwa hipotesis ditolak, atau dapat dikatakan bahwa angka mengulang dari periode 1 lebih besar dibandingkan dengan periode 2. Penurunan angka mengulang ini dapat disebabkan oleh penurunan jumlah siswa yang mengulang. Penurunan angka mengulang dapat disebabkan adanya sedikit perbaikan dalam kualitas pendidikan di Indonesia, namun perbaikan itu belum secara menyeluruh dan terstandarisasi. Penurunan angka mengulang yang tidak diikuti dengan penurunan angka kelulusan, dapat menjadi indikasi belum meratanya pembangunan pendidikan di Indonesia. Ujian nasional merupakan alat yang digunakan untuk menentukan siswa lulusan atau tidak, mempunyai standar yang sama di seluruh Indonesia. Sedangkan ujian semester yang dilakukan untuk menentukan siswa mengulang atau tidak biasanya hanya berlaku secara regional dengan standar yang telah disesuaikan dengan daerah tersebut.

#### 4.5.14 Angka Putus Sekolah

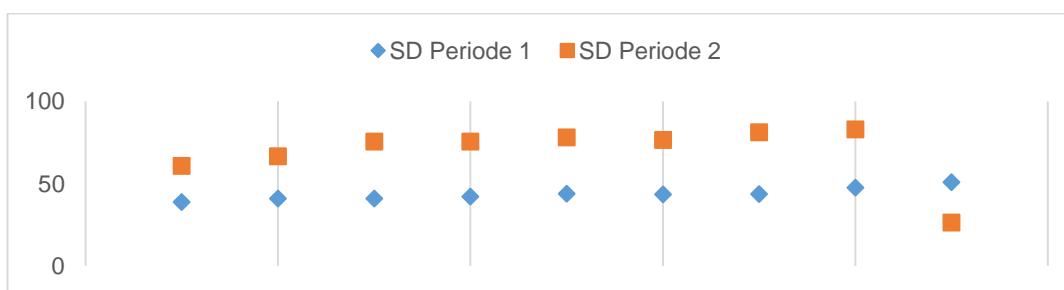
Analisis akan dilanjutkan dengan menggunakan hipotesis alternatif ( $H_1$ ):  $\mu_1 > \mu_2$  untuk angka putus sekolah. Uji tersebut menunjukkan hasil bahwa hipotesis ditolak, atau dapat dikatakan bahwa angka putus sekolah dari periode 1 lebih

besar dibandingkan dengan periode 2. Penurunan angka putus sekolah dikarenakan adanya bantuan yang diberikan pemerintah khususnya siswa miskin melalui program Bantuan Siswa Miskin (BSM) ataupun Bantuan Operasional Sekolah (BOS). BSM ini dilaksanakan semenjak tahun 2013 sebagai kompensasi adanya kenaikan BBM pada saat itu. BOS juga membantu siswa yang nyaris miskin dalam rangka meringankan biaya pendidikan yang ditanggung. Dengan adanya BOS, orang tua siswa tidak perlu memikirkan biaya iuran siswa. Uang yang seharusnya digunakan untuk membayar iuran sekolah dapat digunakan untuk kebutuhan pendidikan anak yang lainnya.

#### 4.5.15 Persentase Kelas Milik Baik

Persentase ruang kelas milik baik merupakan persentase jumlah ruang kelas milik baik dibandingkan dengan jumlah ruang kelas seluruhnya pada jenjang pendidikan tertentu (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 2013). Berdasarkan uji Mann Whitney yang telah dilakukan diperoleh kesimpulan bahwa terdapat perbedaan yang signifikan antara periode 1 dengan periode 2, khususnya pada tingkat pendidikan SD. Nilai rata-rata kelas milik baik pada periode 1 adalah 43,69 sedangkan rata-rata periode 2 sebesar 69,4. Sehingga dapat dikatakan bahwa rata-rata persentase kelas milik baik pada periode 2 cenderung mengalami peningkatan dibandingkan periode 1. Gambar 14 juga menunjukkan bahwa data persentase kelas milik baik dari periode 1 memiliki kecenderungan selalu berada di bawah periode 2 untuk tingkat pendidikan SD. Sehingga dapat disimpulkan bahwa persentase kelas milik baik pada periode 2 cenderung lebih tinggi daripada periode 1.

**Gambar 14. Perkembangan Persentase Kelas Milik Baik per Periode**



Sumber: Kemendikbud, diolah

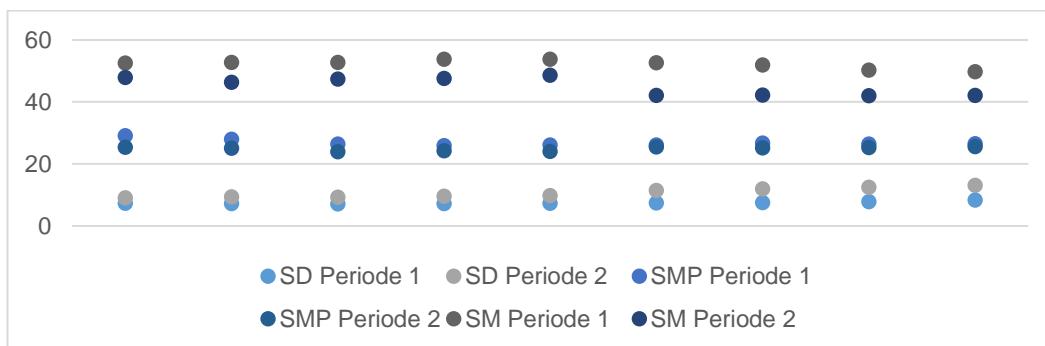
Peningkatan ruang kelas milik baik pada tingkat pendidikan SD bukan terjadi karena adanya penambahan jumlah kelas pada tingkat pendidikan SD secara signifikan. Peningkatan ruang kelas milik baik lebih dikarenakan adanya

penggabungan kelas yang berakibat pada menurunnya jumlah kelas pada tingkat pendidikan SD.

#### 4.5.16 Persentase Siswa Swasta

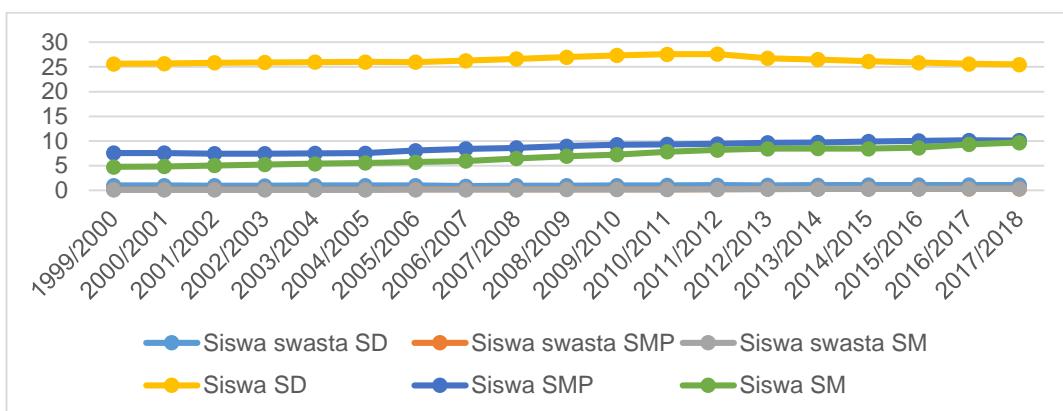
Berdasarkan uji Mann Whitney yang telah dilakukan diperoleh kesimpulan bahwa terdapat perbedaan yang signifikan antara periode 1 dengan periode 2.

**Gambar 15.** Perkembangan Persentase Siswa Swasta Berdasarkan Kelompok dan Tingkat Pendidikan



Sumber: Kemendikbud, diolah

Gambar 15 menunjukkan bahwa ada kecenderungan persentase siswa swasta pada tingkat pendidikan SMP dan SM dari periode 1 berada di atas data dari kelompok dua. Hal ini sejalan dengan nilai rata-ratanya. Nilai rata-rata periode 1 untuk tingkat pendidikan SMP dan SM masing-masing sebesar 26,8 dan 52,24. Sedangkan rata-rata untuk periode 2 masing-masing sebesar 24,9 dan 45,12. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pada tingkat pendidikan SMP dan SM, terjadi penurunan persentase siswa swasta. Penurunan siswa swasta ini dapat disebabkan oleh menurunnya jumlah siswa swasta dengan jumlah siswa tetap, atau jumlah siswa swasta tetap namun terjadi penurunan jumlah siswa. Berdasarkan gambar 16 dapat dilihat bahwa jumlah siswa untuk tingkat pendidikan SMP dan SM cenderung meningkat. Sehingga penyebab penurunan rasio siswa swasta adalah adanya peningkatan jumlah siswa yang lebih besar dibandingkan peningkatan jumlah siswa swasta pada tingkat pendidikan SMP dan SM.

**Gambar 16.** Perkembangan Jumlah Siswa dan Siswa Swasta (Dalam Juta Jiwa)

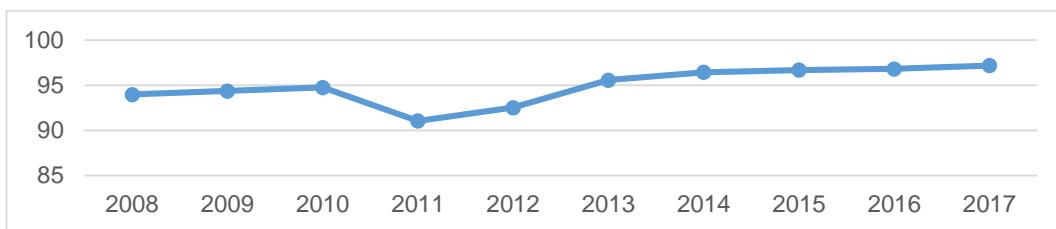
Sumber: Kemendikbud, diolah

Pada tingkat pendidikan SD, terdapat kecenderungan data persentase siswa swasta dari periode 1 lebih kecil dibandingkan dengan periode 2 (gambar 15). Nilai rata-rata persentase siswa swasta dari periode 1 lebih kecil dari periode 2. Peningkatan persentase siswa swasta pada tingkat pendidikan ini lebih disebabkan adanya kecenderungan penurunan jumlah siswa SD. Perubahan persentase siswa swasta secara signifikan baik pada tingkat pendidikan SD, SMP ataupun SM lebih disebabkan adanya perubahan dari jumlah siswa.

#### 4.5.17 Angka Partisipasi Kasar

Hasil *Student T-test* pada APK menunjukkan adanya perbedaan yang signifikan antara periode 1 dan 2. Sehingga analisis akan dilanjutkan dengan menggunakan hipotesis alternatif ( $H_1$ ):  $\mu_1 < \mu_2$  untuk APK. Uji tersebut menunjukkan hasil bahwa hipotesis ditolak, atau dapat dikatakan bahwa angka mengulang dari periode 1 lebih kecil dibandingkan dengan periode 2. Hal ini mengindikasikan adanya peningkatan keinginan masyarakat untuk sekolah. Selain itu peningkatan APK juga dapat diartikan sebagai peningkatan kemampuan wilayah untuk menampung penduduk usia sekolah. Peningkatan kemampuan ini terjadi sebagai salah satu akibat dibangunnya sekolah dan ruang kelas baru.

Namun peningkatan APK secara signifikan hanya terjadi pada tingkat pendidikan SMP dan SM. APK untuk tingkat pendidikan SD tidak terjadi perubahan yang signifikan. Gambar 17 menunjukkan bahwa pada tingkat pendidikan SD, terjadi kecenderungan peningkatan APM. Hal ini dapat diartikan adanya peningkatan kemampuan sistem pendidikan untuk menyerap penduduk usia sekolah. Sehingga penyebab tidak adanya perubahan APK secara signifikan adalah adanya penurunan jumlah penduduk usia sekolah SD.

**Gambar 17.** Perkembangan Angka Partisipasi Murni

Sumber: BPS, diolah

#### 4.5.18 Angka Melanjutkan

Analisis akan dilanjutkan dengan menggunakan hipotesis alternatif ( $H_1$ ):  $\mu_1 < \mu_2$  untuk angka melanjutkan. Uji tersebut menunjukkan hasil bahwa hipotesis ditolak untuk tingkat pendidikan SM, atau dapat dikatakan bahwa angka melanjutkan dari periode 1 lebih kecil dibandingkan dengan periode 2. Peningkatan keinginan siswa untuk melanjutkan disebabkan oleh pemberian BOS untuk jenjang pendidikan SM. Kebijakan pemberian BOS dari SD sampai SMA sudah dimulai pada tahun 2008, namun baru berlaku di daerah-daerah tertentu. Pendidikan tingkat SD hingga SMA telah digratiskan di daerah-daerah tertentu dengan memadukan BOS dan BOS Daerah (Setiawan, 2013). Banyaknya SMK yang dibangun juga menjadi salah satu penyebab naiknya angka melanjutkan di tingkat pendidikan SM.

Peningkatan angka melanjutkan secara signifikan hanya berlaku bagi tingkat pendidikan SM. Pada tingkat pendidikan SD dan SMP tidak ada perubahan yang signifikan dari angka melanjutkan, walaupun pada tingkat ini juga diberikan BOS. BOS untuk tingkat pendidikan SD dan SMP sudah diberikan sejak 2005, sehingga tidak ada perubahan angka melanjutkan secara lebih berarti.

### 5. Penutup

Adanya perbedaan yang signifikan pada indikator-indikator pendidikan, khususnya yang menyangkut pembangunan fisik, pada periode sebelum dengan sesudah pengalokasian anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN dapat mengindikasikan adanya pengaruh alokasi anggaran terhadap pembangunan pendidikan di Indonesia. Pengalokasian anggaran pendidikan minimal sebesar 20 persen dari APBN persen memberikan pengaruh terhadap pembangunan pendidikan di Indonesia, khususnya penyediaan dan pemerataan akses pendidikan yang berkualitas. Namun pembangunan ini belum diikuti dengan peningkatan layanan pendidikan yang berkualitas. Sebagian dari anggaran

pendidikan dialokasikan untuk DAK fisik, yang akan digunakan untuk membangun sarana dan prasarana. Namun jumlah DAK Fisik yang tidak pernah lebih dari 5 persen bahkan terdapat kecenderungan mengalami penurunan (secara persentase) menyebabkan pembangunan fisik lebih difokuskan pada pembangunan ruang kelas. Sedangkan fasilitas pendukung lainnya seperti UKS dan perpustakaan belum menjadi prioritas dalam pembangunan sarana dan prasarana pendidikan.

Alokasi anggaran pendidikan yang besar tidak diikuti dengan peningkatan kualitas pendidikan. Penurunan angka mengulang tidak diikuti dengan peningkatan angka kelulusan. Peningkatan guru berwenang mengajar lebih dikarenakan adanya penerapan peraturan perundang-undangan yang mewajibkan guru memenuhi kualifikasi akademis minimal sarjana. Apabila kualifikasi akademis tersebut tidak terpenuhi, maka guru yang bersangkutan tidak bisa naik pangkat dan memperoleh sertifikasi.

### **Daftar Pustaka**

- Dirjen Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Kementerian Pendidikan Nasional. (2010). *Buku Panduan Bantuan Operasional Sekolah (BOS)*. Jakarta: Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Kementerian Pendidikan Nasional.
- Gehan, E. (1965). A generalized Two-Sample Wilcoxon test for Dounly Censored Data. *Biometrika Vol. 52, No. 3/4 (Dec., 1965)*, 650-653.
- Gravetter, F. J., & Wallnau, L. B. (2013). *Statistics for the Behavioral Sciences*. New York: Wadsworth Cengage Learning.
- Jalal, F., & Supriyadi, D. (2001). *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Adicita.
- Kementerian Keuangan RI. (2018). In *Nota Keuangan beserta RAPBN Tahun 2019* (pp. 4-20). Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. (2013). *Indikator Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia.
- Lim, D. (1996). *Explaining Economic Growth: A New Aanlitical Framework*. Vermont: Edwar Elgar.
- MacFarland, T. W., & Yates, J. M. (2017). *Introduction to Nonparametric Statistics for the Biological Sciences Using R*. Switzerland: Springer Nature.
- Miller, J. W., & McKenna, M. C. (2016). *World Literacy: How Countries Rank and Why It Matters*. New Britain: Central Connecticut State University.

- Muhardi. (2004). Kontribusi Pendidikan dalam Meningkatkan Kualitas Bangsa Indonesia. *Mimbar Jurnal Sosial dan Pembangunan Volume XX No. 4*, 478-492.
- Park, H. M. (2008). *Univariate Analysis and Normality Test Using SAS, Stata, and SPSS*. Bloomington: The Trustees of Indiana University.
- Purwaningsih, I. (2014). *Implementasi Kebijakan Regrouping Sekolah Dasar di Kabupaten Purworejo*. Yogjakarta: Universitas Negeri Yogjakarta.
- Republika. (2017, Maret 07). *Daerah yang Alokasikan 20 Persen APBD untuk Pendidikan Bisa Dihitung Jari*. Retrieved from www.republika.co.id: <https://republika.co.id/berita/pendidikan/eduaction/17/03/07/omfagx365-daerah-yang-alokasikan-20-persen-apbd-untuk-pendidikan-bisa-dihitung-jari>
- Rini, E. S. (2012). *Hubungan Tingkat Pendidikan Orang Tua dan Prestasi Belajar Siswa dengan Minat Siswa Melanjutkan Studi ke Perguruan Tinggi pada Siswa Kelas XI SMA Negeri 1 Kalasan Tahun Ajaran 2011/2012*. Yogjakarta: Universitas Negeri Yogjakarta.
- Schultz, T. (1961). Investment in Human Capital. *The American Economic Review*, 1-17.
- Schultz, T. (1963). *The Economic Value of Education*. New York: Colombia University.
- Setiawan, A. (2013, November 27). *Sekolah Gratis SD dan SMA*. Retrieved from www.setkab.go.id: <http://setkab.go.id/sekolah-gratis-sd-dan-sma/>
- Sudarsana, I. (n.d.). Peningkatan Mutu Pendidikan Luar Sekolah dalam Upaya Pembangunan Sumber Daya Manusia. *Jurnal Penjaminan Mutu*, 1-14.
- Sukasni, A., & Efendy, H. (2017). The Problematic of Education System in Indonesia and Reform Agenda. *International Journal of Education Vo.9, N0.3*, 183-199.
- Supriadi, D. (2003). *Satuan Biaya Pendidikan Dasar dan Menengah*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Tribunnews.com. (2017, April 24). *Mendikbud Muhamad: Alokasi Dana Pendidikan dari APBD Masih Rendah*. Retrieved from www.tribunnews.com: <http://www.tribunnews.com/nasional/2017/04/24/mendikbud-muhamad-alokasi-dana-pendidikan-dari-apbd-masih-rendah>
- UNDP. (2018, September 17). *Human Development Reports*. Retrieved from www.undp.org: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/IDN#>
- Warli, & Yuliana, E. (2011). Peningkatan Kreativitas Pemecahan Masalah Melalui Metode 'What's Another Way' pada materi bangun datar Siswa Kelas VII SMP. *Formatif*, 208-222.

**Lampiran 1.** Hasil uji Normalitas

Indikator	Jenis	Tingkat Pendidikan	Kode	Kelompok	Shapiro-Wilk's Statistic	Sig.	Keterangan	Kesimpulan
Ketersediaan Layanan	Rasio Siswa Per Sekolah	SD	A1X	1	0,977	0,949	Berdistribusi Normal	T-test
				2	0,913	0,340	Berdistribusi Normal	
		SMP	A1Y	1	0,950	0,686	Berdistribusi Normal	Non Parametik
				2	0,788	0,015	Tidak berdistribusi normal	
		SM	A1Z	1	0,955	0,742	Berdistribusi Normal	T-test
				2	0,929	0,471	Berdistribusi Normal	
	Rasio siswa Per Kelas	SD	A2X	1	0,833	0,048	Tidak berdistribusi normal	Non Parametik
				2	0,915	0,355	Berdistribusi Normal	
		SMP	A2Y	1	0,885	0,177	Berdistribusi Normal	Non Parametik
				2	0,798	0,019	Tidak berdistribusi normal	
		SM	A2Z	1	0,892	0,209	Berdistribusi Normal	Non Parametik
				2	0,817	0,031	Tidak berdistribusi normal	
	Rasio Kelas Per Ruang Kelas	SD	A3X	1	0,892	0,211	Berdistribusi Normal	Non Parametik
				2	0,777	0,011	Tidak berdistribusi normal	
		SMP	A3Y	1	0,913	0,335	Berdistribusi Normal	Non Parametik
				2	0,758	0,007	Tidak berdistribusi normal	
		SM	A3Z	1	0,954	0,733	Berdistribusi Normal	Non Parametik
				2	0,805	0,023	Tidak berdistribusi normal	
	Persentase Perpustakaan Sekolah	SMP	A4Y	1	0,781	0,012	Tidak berdistribusi normal	T-test
				2	0,820	0,035	Tidak berdistribusi normal	
		SM	A4Z	1	0,894	0,218	Berdistribusi Normal	T-test
				2	0,892	0,208	Berdistribusi Normal	
		SMP	A5Y	1	0,910	0,314	Berdistribusi Normal	Non Parametik

Indikator	Jenis	Tingkat Pendidikan	Kode	Kelompok	Shapiro-Wilk's Statistic	Sig.	Keterangan	Kesimpulan
Keterjangkauan Layanan	Persentase Ruang UKS	SM	A5Z	2	0,392	0,000	Tidak berdistribusi normal	
				1	0,928	0,465	Berdistribusi Normal	Non Parametrik
				2	0,617	0,000	Tidak berdistribusi normal	
	Persentase ruang komputer	SMP	A6Y	1	0,837	0,054	Berdistribusi Normal	Non Parametrik
				2	0,869	0,119	Tidak berdistribusi normal	
		SM	A6Z	1	0,800	0,020	Tidak berdistribusi normal	Non Parametrik
				2	0,846	0,068	Tidak berdistribusi normal	
	Persentase ruang Laboratorium	SMP	A7Y	1	0,875	0,139	Berdistribusi Normal	T-test
				2	0,905	0,282	Berdistribusi Normal	
		SM	A7Z	1	0,718	0,002	Tidak berdistribusi normal	Non Parametrik
				2	0,933	0,510	Berdistribusi Normal	
Kualitas Layanan Pendidikan	Tingkat Pelayanan Sekolah	SMP	B1Y	1	0,850	0,075	Berdistribusi Normal	Non Parametrik
				2	0,783	0,013	Tidak berdistribusi normal	
		SM	B1Z	1	0,956	0,756	Berdistribusi Normal	Non Parametrik
				2	0,879	0,154	Tidak berdistribusi normal	
	Daerah Keterjangkauan	SD	B2X	1	0,982	0,975	Berdistribusi Normal	T-test
				2	0,926	0,445	Berdistribusi Normal	
		SMP	B2Y	1	0,935	0,533	Berdistribusi Normal	T-test
				2	0,871	0,125	Berdistribusi Normal	
		SM	B2Z	1	0,910	0,319	Berdistribusi Normal	T-test
				2	0,860	0,096	Berdistribusi Normal	
	Persentase Guru Berwenang Mengajar	SD	C1X	1	0,873	0,131	Berdistribusi Normal	Non Parametrik
				2	0,825	0,039	Tidak berdistribusi normal	
		SMP	C1Y	1	0,913	0,336	Berdistribusi Normal	T-test
				2	0,941	0,591	Berdistribusi Normal	

Indikator	Jenis	Tingkat Pendidikan	Kode	Kelompok	Shapiro-Wilk's Statistic	Sig.	Keterangan	Kesimpulan
Rasio Siswa per Guru		SM	C1Z	1	0,793	0,017	Tidak berdistribusi normal	Non Parametik
				2	0,940	0,584	Berdistribusi Normal	
		SD	C2X	1	0,876	0,141	Berdistribusi Normal	T-test
				2	0,944	0,626	Berdistribusi Normal	
		SMP	C2Y	1	0,920	0,392	Berdistribusi Normal	T-test
				2	0,964	0,840	Berdistribusi Normal	
		SM	C2Z	1	0,826	0,041	Tidak berdistribusi normal	Non Parametik
				2	0,881	0,160	Berdistribusi Normal	
		SD	C3X	1	0,940	0,615	Berdistribusi Normal	T-test
				2	0,849	0,073	Berdistribusi Normal	
		SMP	C3Y	1	0,947	0,685	Berdistribusi Normal	T-test
				2	0,945	0,630	Berdistribusi Normal	
		SM	C3Z	1	0,944	0,649	Berdistribusi Normal	Non Parametik
				2	0,822	0,036	Tidak berdistribusi normal	
Angka Mengulang		SD	C4X	1	0,888	0,191	Berdistribusi Normal	Non Parametik
				2	0,834	0,049	Tidak berdistribusi normal	
		SMP	C4Y	1	0,867	0,115	Berdistribusi Normal	Non Parametrik
				2	0,775	0,011	Tidak berdistribusi normal	
		SM	C4Z	1	0,919	0,385	Berdistribusi Normal	T-test
				2	0,867	0,114	Berdistribusi Normal	
Angka Putus Sekolah		SD	C5X	1	0,920	0,392	Berdistribusi Normal	T-test
				2	0,911	0,320	Berdistribusi Normal	
		SMP	C5Y	1	0,946	0,646	Berdistribusi Normal	T-test
				2	0,928	0,460	Berdistribusi Normal	
		SM	C5Z	1	0,919	0,385	Berdistribusi Normal	T-test
				2	0,867	0,114	Berdistribusi Normal	
	SD	C6X	1	0,925	0,433	Berdistribusi Normal	Non Parametik	

Indikator	Jenis	Tingkat Pendidikan	Kode	Kelompok	Shapiro-Wilk's Statistic	Sig.	Keterangan	Kesimpulan
Kesetaraan memperoleh Layanan	Persentase Kelas Milik Baik	SMP	C6Y	2	0,728	0,003	Tidak berdistribusi normal	
				1	0,951	0,699	Berdistribusi Normal	Non Parametik
				2	0,665	0,001	Tidak berdistribusi normal	
		SM	C6Z	1	0,905	0,284	Berdistribusi Normal	Non Parametik
				2	0,570	0,000	Tidak berdistribusi normal	
	Persentase Siswa Swasta	SD	DX	1	0,791	0,016	Tidak berdistribusi normal	Non Parametik
				2	0,861	0,099	Berdistribusi Normal	
		SMP	DY	1	0,789	0,015	Tidak berdistribusi normal	Non Parametik
				2	0,821	0,035	Tidak berdistribusi normal	
Kepastian Memperoleh Layanan	Angka Partisipasi Kasar (APK)	SD	E1X	1	0,887	0,186	Berdistribusi Normal	T-test
				2	0,869	0,120	Berdistribusi Normal	
		SMP	E1Y	1	0,855	0,085	Berdistribusi Normal	T-test
				2	0,959	0,790	Berdistribusi Normal	
	Angka Melanjutkan	SM	E1Z	1	0,959	0,783	Berdistribusi Normal	T-test
				2	0,944	0,626	Berdistribusi Normal	
		SMP	E2Y	1	0,797	0,019	Tidak berdistribusi normal	Non Parametik
				2	0,915	0,352	Berdistribusi Normal	
		SM	E2Z	1	0,948	0,670	Berdistribusi Normal	T-test
				2	0,945	0,638	Berdistribusi Normal	

**Lampiran 2. Hasil Uji Homogenitas Varian**

Indikator	Jenis	Tingkat Pendidikan	Kode	Levene Statistic	Sig.	Keterangan
Keterjangkauan Layanan	Rasio Siswa Per Sekolah	SD	A1X	3,435	0,082	Varian Homogen
		SMP	A1Z	0,103	0,753	Varian Homogen
	Percentase perpustakaan sekolah	SMP	A4Y	9,804	0,006	Varian tidak Homogen
		SM	A4Z	6,819	0,019	Varian tidak Homogen
	Percentase ruang Laboratorium	SMP	A7Y	15,522	0,001	Varian tidak Homogen
		SD	B2X	3,740	0,071	Varian Homogen
		SMP	B2Y	0,451	0,511	Varian Homogen
		SM	B2Z	0,060	0,809	Varian Homogen
	Percentase Guru Berwenang Mengajar	SMP	C1Y	9,055	0,008	Varian tidak Homogen
	Rasio Siswa per Guru	SD	C2X	1,133	0,303	Varian Homogen
		SMP	C2Y	0,035	0,853	Varian Homogen
Kualitas Layanan Pendidikan	Angka Lulusan	SD	C3X	8,491	0,011	Varian Homogen
		SMP	C3Y	0,268	0,612	Varian tidak Homogen
	Angka Mengulang	SM	C4Z	4,732	0,045	Varian tidak Homogen
	Angka Sekolah Putus	SD	C5X	1,991	0,177	Varian Homogen
		SMP	C5Y	0,274	0,608	Varian Homogen
		SM	C5Z	4,732	0,045	Varian tidak Homogen
	Angka Partisipasi Kasar (APK)	SD	E1X	9,095	0,008	Varian tidak Homogen
		SMP	E1Y	14,960	0,001	Varian tidak Homogen
		SM	E1Z	0,359	0,557	Varian Homogen
	Angka Melanjutkan	SM	E2Z	1,674	0,214	Varian Homogen

**Lampiran 3. Hasil Student T-Test**

Indikator	Jenis	Tingkat Pendidikan	Kode	t-test for Equality of Means			Kesimpulan
				t	df	Sig. (2-tailed)	
Ketersediaan Layanan	Rasio Siswa Per Sekolah	SD	A1X	-1,568	16,000	0,136	Tidak ada perbedaan yang signifikan
		SMP	A1Z	4,071	16,000	0,001	Terdapat perbedaan signifikan
	Persentase perpustakaan sekolah	SMP	A4Y	0,841	10,536	0,419	Tidak ada perbedaan yang signifikan
		SM	A4Z	0,009	9,630	0,993	Tidak ada perbedaan yang signifikan
	Persentase ruang Laboratorium	SMP	A7Y	-0,885	8,713	0,400	Tidak ada perbedaan yang signifikan
	Daerah Keterjangkauan	SD	B2X	7,359	16,000	0,000	Terdapat perbedaan signifikan
		SMP	B2Y	11,687	16,000	0,000	Terdapat perbedaan signifikan
		SM	B2Z	9,343	16,000	0,000	Terdapat perbedaan signifikan
Kualitas Layanan Pendidikan	Persentase Guru Berwenang Mengajar	SMP	C1Y	-7,645	11,490	0,000	Terdapat perbedaan signifikan
	Rasio Siswa per Guru	SD	C2X	7,087	16,000	0,000	Terdapat perbedaan signifikan
		SMP	C2Y	-0,803	16,000	0,433	Tidak ada perbedaan yang signifikan
	Angka Lulusan	SD	C3X	-1,407	16,000	0,178	Tidak ada perbedaan yang signifikan
		SMP	C3Y	-1,348	8,115	0,214	Tidak ada perbedaan yang signifikan
	Angka Mengulang	SM	C4Z	2,891	9,356	0,017	Terdapat perbedaan signifikan
	Angka Putus Sekolah	SD	C5X	7,402	16,000	0,000	Terdapat perbedaan signifikan

Indikator	Jenis	Tingkat Pendidikan	Kode	t-test for Equality of Means			Kesimpulan
				t	df	Sig. (2-tailed)	
Kepastian Memperoleh Layanan	Angka Partisipasi Kasar (APK)	SMP	C5Y	5,743	16,000	0,000	Terdapat perbedaan signifikan
		SM	C5Z	2,891	9,356	0,017	Terdapat perbedaan signifikan
		SD	E1X	0,908	12,331	0,381	Tidak ada perbedaan yang signifikan
	Angka Melanjutkan	SMP	E1Y	-8,481	9,030	0,000	Terdapat perbedaan signifikan
		SM	E1Z	-10,024	16,000	0,000	Terdapat perbedaan signifikan
	Angka Melanjutkan	SM	E2Z	-4,794	16,000	0,000	Terdapat perbedaan signifikan

**Lampiran 4. Hasil Uji Mann Whitney**

Indikator	Jenis	Tingkat Pendidikan	Kode	Mann-Whitney U	Asymp. Sig. (2-tailed)	Kesimpulan
Ketersediaan Layanan	Rasio Siswa Per Sekolah	SMP	A1Y	0,000	0,000	Terdapat perbedaan signifikan
	Rasio siswa Per Kelas	SD	A2X	21,000	0,085	Tidak ada perbedaan yang signifikan
		SMP	A2Y	0,000	0,000	Terdapat perbedaan signifikan
		SM	A2Z	10,000	0,007	Terdapat perbedaan signifikan
	Rasio Kelas Per Ruang Kelas	SD	A3X	39,000	0,895	Tidak ada perbedaan yang signifikan
		SMP	A3Y	34,000	0,566	Tidak ada perbedaan yang signifikan
		SM	A3Z	21,000	0,085	Tidak ada perbedaan yang signifikan
	Percentase Ruang UKS	SMP	A5Y	0,000	0,000	Terdapat perbedaan signifikan
		SM	A5Z	18,000	0,047	Terdapat perbedaan signifikan
	Percentase ruang komputer	SMP	A6Y	0,000	0,000	Terdapat perbedaan signifikan
		SM	A6Z	0,000	0,000	Terdapat perbedaan signifikan
	Percentase ruang Laboratorium	SM	A7Z	5,000	0,002	Terdapat perbedaan signifikan
Keterjangkauan Layanan	Tingkat Pelayanan Sekolah	SMP	B1Y	0,000	0,000	Terdapat perbedaan signifikan
		SM	B1Z	0,000	0,000	Terdapat perbedaan signifikan
Kualitas Layanan Pendidikan	Percentase Guru Berwenang Mengajar	SD	C1X	0,000	0,000	Terdapat perbedaan signifikan
		SM	C1Z	0,000	0,000	Terdapat perbedaan signifikan
	Rasio Siswa per Guru	SM	C2Z	16,000	0,031	Terdapat perbedaan signifikan
	Angka Lulusan	SM	C3Z	21,000	0,149	Tidak ada perbedaan yang signifikan
	Angka Mengulang	SD	C4X	3,000	0,001	Terdapat perbedaan signifikan
		SMP	C4Y	3,000	0,001	Terdapat perbedaan signifikan
	Persentase Kelas Milik Baik	SD	C6X	9,000	0,005	Terdapat perbedaan signifikan

Indikator	Jenis	Tingkat Pendidikan	Kode	Mann-Whitney U	Asymp. Sig. (2-tailed)	Kesimpulan
		SMP	C6Y	31,000	0,402	Tidak ada perbedaan yang signifikan
	Persentase Kelas Milik Baik	SM	C6Z	31,000	0,402	Tidak ada perbedaan yang signifikan
Kesetaraan memperoleh Layanan	Percentase Siswa Swasta	SD	DX	0,000	0,000	Terdapat perbedaan signifikan
		SMP	DY	0,000	0,000	Terdapat perbedaan signifikan
		SM	DZ	0,000	0,000	Terdapat perbedaan signifikan
Kepastian Memperoleh Layanan	Angka Melanjutkan	SMP	E2Y	24,000	0,145	Tidak ada perbedaan yang signifikan

# ANALISIS PEMANFAATAN DANA BANTUAN SOSIAL DAN HIBAH DI TINGKAT KABUPATEN/KOTA PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH TAHUN 2018

**Analysis on the Use of Social Assistance Funds and Grants Ahead of the 2018 Elections**

Dwi Resti Pratiwi\* & Marihot Nasution\*\*

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: \*dwi.pratiwi@dpr.go.id, \*\*marihot.nasution@dpr.go.id

---

## **Abstract**

*This study examines the use of social assistance funds and grants ahead of the 2018 elections. This test is carried out by examining differences in the allocation of grants and social assistance funds in local governments led by incumbent leaders. The results show that there is a significant difference in the allocation of social assistance funds and grants in the first period of office and then nominate again in the next election. As long as the leaders served in the two leadership periods of 2008-2013 and 2013-2018, the allocation of social expenditure and grants in 2013 and 2017 had an average difference, where in 2013 the expenditure allocation was greater than in 2017. In 2017 was the last year the leader served in government. Differences also appear in the leadership tenure where there is still a chance for him to run for the next election. During his tenure as leader in the 2014-2018 period, the allocation of social assistance and grants in 2016 had an average allocation of social assistance funds and grants of 2.4 percent which had a statistically significant difference in 2017 (ahead of the 2018 election) where the funds were flat allocated by 3.4 percent. The allocation difference is also caused by the influence of the fiscal space of the regional government. However, from the results of linear regression, it was found that the amount of social assistance allocations and grants was not influenced by political factors such as the presence of incumbent leaders in government.*

**Keywords:** *incumbent, non-incumbent, elections, social funds and grants*

---

## **1. Pendahuluan**

Tahun 2018 merupakan momentum krusial dalam demokrasi Indonesia. Selain perhelatan pemilihan kepala daerah (Pilkada) serentak di 171 daerah, saat bersamaan juga sudah dimulai tahapan pemilihan serentak anggota legislatif dan presiden di tahun 2019. Tepat apabila tahun 2018 dijuluki sebagai tahun sibuk

politik. Selama ini setiap pesta demokrasi diselenggarakan selalu memakan anggaran yang cukup besar. Pada tahun 2017 anggaran yang dibutuhkan mencapai Rp4,2 triliun, bahkan pada tahun 2018 anggaran melonjak sekitar Rp20 triliun. Oleh sebab itu, muncul gagasan tentang pilkada serentak. Ada tujuh fase gelombang pilkada serentak yang akan dilakukan mulai dari tahun 2015 hingga terakhir di tahun 2027. Di tahun 2017 saja daerah yang menyelenggarakan pilkada sebanyak 101 daerah dari tingkat provinsi, kabupaten, kota. Tujuan pilkada serentak adalah untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi terkait dengan anggaran.

Namun, pilkada tak jarang menimbulkan persoalan salah satunya korupsi. Indonesia Corruption Watch (ICW) menginventarisir setidaknya ada 10 permasalahan yang membayangi proses pilkada, seperti politik uang, politisasi birokrasi hingga pengumpulan modal ilegal untuk kepentingan dana kampanye. Hal ini tentu merupakan titik rawan terjadinya korupsi yang sangat besar. Berdasarkan catatan ICW pula, sepanjang 2010-2017 terdapat sedikitnya 215 kepala daerah menjadi tersangka kasus korupsi yang ditangani KPK, kepolisian, dan kejaksaan. Kasus-kasus tersebut terjadi dengan berbagai modus, seperti permainan anggaran proyek, suap pengesahan anggaran, korupsi pengadaan barang dan jasa, suap perizinan, hingga suap penanganan perkara. Angka ini merupakan angka yang tinggi dan mengkhawatirkan.

Jumlah kasus diatas menggambarkan bahwa demokrasi yang tumbuh-berkembang di negara ini masih diselimuti persoalan korupsi. Mengacu pada berbagai hasil studi ICW seperti keuangan partai dan dana kampanye, penyebab utama politisi, khususnya kepala daerah dan anggota legislatif, terlibat korupsi adalah persoalan mahalnya ongkos memenangi kontestasi pemilu. Pilkada 2018 dan Pemilu 2019 berpotensi mengulang permasalahan yang sama. Sebab, tidak ada perubahan mendasar dari demokrasi prosedural menjadi demokrasi substansial. Perubahan UU Pilkada yang secara konsisten dilakukan oleh pemerintah dan DPR belum mampu memperkuat kerangka menuju demokrasi yang lebih substansial karena tidak banyak menjawab persoalan integritas pilkada.

Secara bersamaan, untuk mengimplementasikan sejumlah aturan, semisal diskualifikasi kandidat karena melakukan politik uang dan memberikan mahar pencalonan masih menemui jalan buntu. Sebab syarat UU untuk menyatakan sebuah perbuatan terstruktur, masif, dan sistematis masih sangat berat. Sisi lainnya, kecurangan penerimaan dan pelaporan dana kampanye masih akan terus

terjadi karena belum ada perubahan yang mendasar untuk memperbaiki masalah tersebut.

Alhasil, Pilkada 2018 yang telah dilaksanakan di 17 provinsi, 39 kota, dan 115 kabupaten/ kota masih dibayangi persoalan yang sama, salah satunya politisasi program pemerintah (dana hibah, bantuan sosial, dana desa, dan anggaran rawan lainnya) untuk kampanye (ICW, 2018; Sjahrir et al., 2013). Ini terjadi karena tak ada aturan pelarangan yang tegas terkait penggunaan uang negara untuk pilkada. Seperti yang terjadi saat pemilu lalu, *incumbent* bisa membuat program populis menjelang pemilihan. Hal tersebut ditandai banyak terjadinya kasus pengalokasian anggaran yang berujung penyimpangan anggaran dan korupsi yang dilakukan kepala daerah pada saat menjelang pelaksanaan pemilihan (Mietzner, 2011).

Pemilihan umum kepala daerah di Indonesia menjadi salah satu penyebab terjadinya praktik korupsi, *money politics*, dan hubungan patronase yang kuat antara pemilih dan kandidat (Hadiz, 2010; Mietzner, 2010). Kepala daerah yang berakhir masa jabatannya dan akan maju kembali menjadi calon kepala daerah akan cenderung menggunakan dana kebijakan (*discretionary funds*) untuk meningkatkan popularitasnya agar terpilih kembali pada periode berikutnya (Sjahrir et al., 2013). *Discretionary fund* tersebut termasuk alokasi belanja hibah dan belanja bantuan sosial karena menurut Permendagri Nomor 21 Tahun 2011, yang merupakan perubahan kedua dari Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, belanja hibah dan bantuan sosial ini masuk dalam kategori belanja tidak langsung yang pengalokasianya tidak didasarkan pada target kinerja tertentu sehingga penentuan besaran anggarannya cenderung bersifat subjektif. Akibatnya, dana tersebut dapat digunakan bagi calon kepala daerah *incumbent* untuk memikat hati masyarakat pemilih untuk mendapatkan dukungan (Ritonga dan Alam, 2010; Sjahrir et al., 2013).

Berdasarkan fenomena dan beberapa penelitian diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis beda proporsi alokasi anggaran hibah dan bantuan sosial sebelum dan menjelang Pilkada 2018 untuk menguji kemungkinan adanya indikasi penyalahgunaan anggaran hibah dan bantuan sosial untuk kepentingan pribadi kepala daerah. Penelitian yang berkaitan dengan adanya indikasi pemanfaatan anggaran belanja hibah dan bantuan sosial baik oleh *incumbent* maupun *non-incumbent* telah dilakukan oleh Ritonga dan Alam (2010) dan Winoto & Falikhhatun (2015). Hasil penelitian tersebut menghadirkan hasil yang berlawanan. Ritonga dan Alam (2010) menyimpulkan bahwa ada indikasi

pemanfaatan dana hibah tersebut menjelang pemilu pada tahun 2010. Sementara itu, Winoto dan Falikhutun (2015) menunjukkan bahwa tidak ada indikasi terjadinya penyalahgunaan dana hibah maupun bantuan sosial menjelang Pilkada 2015. Selain itu, penelitian ini bertujuan menganalisis lebih jauh faktor kemampuan anggaran dan faktor politik yang berpengaruh terhadap besarnya proporsi alokasi anggaran belanja hibah dan bantuan sosial. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan untuk membuat kebijakan dan pengawasan terhadap pengalokasian belanja tersebut agar tidak terjadi penyalahgunaan untuk kepentingan pribadi kepala daerah.

## 2. Tinjauan Pustaka

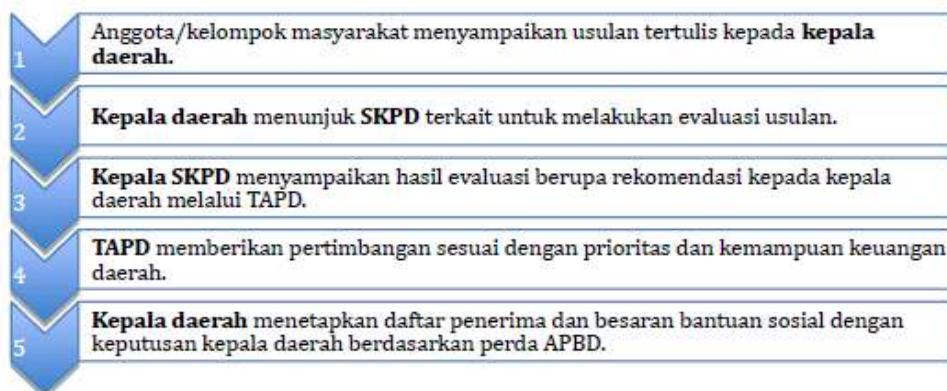
### 2.1 Dana Hibah dan Bantuan Sosial dalam Pilkada

Menurut Permendagri Nomor 32 Tahun 2011, sebagaimana diubah dengan Permendagri Nomor 39 Tahun 2012, hibah adalah pemberian uang/barang atau jasa dari pemerintah daerah kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus yang bertujuan untuk menunjang penyelenggaraan urusan pemerintah daerah. Sementara itu, bantuan sosial adalah pemberian bantuan berupa uang/barang dari pemerintah daerah kepada individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus menerus dan selektif yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya risiko sosial. Risiko sosial 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 belanja bantuan sosial akan semakin terpuruk dan tidak dapat hidup dalam kondisi wajar. Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 yang diubah menjadi Permendagri Nomor 39 Tahun 2012 pada Pasal 4 dan Pasal 22 menyebutkan bahwa pemerintah daerah dapat memberikan hibah dan bantuan sosial sesuai kemampuan keuangan daerah setelah memprioritaskan pemenuhan belanja urusan wajib dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas, dan manfaat bagi masyarakat.

Dana bantuan sosial adalah klasifikasi belanja daerah dan kementerian/lembaga yang sangat rawan digunakan untuk menggalang, mempertahankan, dan

membalas dukungan. Terdapat setidaknya tiga hal yang membuat dana bantuan sosial rawan disalahgunakan dalam Pilkada 2018 dan Pemilu 2019, yaitu:

- a. Besarnya wewenang dan pengaruh kepala daerah dan menteri dalam pemberian dana bantuan sosial. Untuk daerah, Permendagri No. 14 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Permendagri No. 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber Dari APBD menjelaskan bagaimana penganggaran bantuan sosial:



- b. Syarat penerima bantuan sosial sangat minimalis, sehingga pemberian bantuan berpotensi subyektif. Hanya ada dua kriteria persyaratan, yaitu memiliki identitas yang jelas dan berdomisili dalam wilayah administratif pemerintahan daerah berkenaan.
- c. Bantuan sosial lekat dengan program dan kegiatan yang bersifat populis. Sifat belanja bantuan sosial yang populis ini banyak disalahgunakan dengan diatasnamakan program pribadi atau kelompok, baik secara langsung maupun tidak langsung.
- d. Diprediksi akan banyak calon kepala daerah petahana atau kerabat/ kroni petahana dalam Pilkada 2018. Tidak hanya petahana yang rawan mempolitisasi bantuan sosial tetapi juga calon yang mempunyai pengaruh pada birokrasi anggaran daerah.

Terlebih lagi, anggaran belanja bantuan sosial dan hibah tergolong tinggi. Di 17 provinsi yang telah menggelar Pilkada pada 2018, anggaran bantuan sosial dan hibah tahun 2017 saja mencapai Rp39,72 Triliun.

Hessami (2014) menyatakan bahwa penyalahgunaan kewenangan politik berhubungan dengan penyusunan komposisi anggaran publik. Bukti empiris penelitian menunjukkan adanya penyimpangan pada penyusunan dan penetapan anggaran ini diantaranya dilakukan oleh Mauro (1998) yang meneliti korupsi pada komposisi anggaran publik. Penelitian lainnya juga terkait dengan kontestasi

pemilu dan pengambilan keputusan politik dalam penganggaran sektor pelayanan publik serta penyimpangannya (Keefer dan Khemani, 2003; Gupta et al., 2000; Garamfalvi, 2003). Politik penganggaran juga berhubungan dengan perilaku legislatif sebagaimana penelitian Abdullah dan Asmara (2006) tentang perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran daerah.

Hasil kajian KPK menunjukkan nominal dana hibah dalam APBD yang cenderung meningkat dalam pada periode 2011-2013. Dari Rp15,9 triliun pada 2011, menjadi Rp37,9 triliun (2012) atau meningkat 138,36% dan Rp49 triliun (2013) atau meningkat 29,3% dari tahun sebelumnya. Ada daerah yang persentase kenaikannya mencapai 117 kali lipat pada 2011-2012, dan 206 kali lipat pada kurun 2012-2013. Sementara itu, dana bansos mencapai 5,8 kali lipat pada 2011-2012 dan 4,2 kali lipat pada 2012-2013. Apabila dilihat dari persentase dana hibah terhadap total belanja, nilainya juga cukup signifikan yaitu di atas 10%, bahkan terdapat sebuah daerah yang anggaran dana hibahnya mencapai 37,07% dari total APBD (KPK 2014).

Ketatnya aturan mengenai belanja bansos dan hibah belum menjamin anggaran belanja hibah dan bantuan sosial ini tidak disalahgunakan untuk kepentingan pribadi khususnya menjelang Pilkada 2015. Berdasarkan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011, yang merupakan perubahan kedua dari Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, belanja hibah dan bantuan sosial ini masuk dalam kategori belanja tidak langsung yang pengalokasianya tidak didasarkan pada target kinerja tertentu sehingga penentuan besaran anggarannya cenderung bersifat subjektif dan rentan dengan penyimpangan (Ritonga dan Alam, 2010; Eftriani, 2014). Hasil penelitian Ritonga dan Alam (2010) menyimpulkan bahwa rasio anggaran belanja hibah dan bantuan sosial terhadap total belanja meningkat cukup tinggi ketika kepala daerah *incumbent* mencalonkan kembali menjadi calon kepala daerah dibandingkan dengan kepala daerah yang tidak mencalonkan kembali. Oleh sebab itu, perlu dilakukan evaluasi tentang besarnya alokasi anggaran belanja hibah dan bantuan sosial dengan melihat proporsinya terhadap total belanja.

## 2.2 Pengembangan Hipotesis

Penyelenggaraan kompetisi politik melalui pemilihan umum mendorong pelaksanaan akuntabilitas dengan dua cara, yaitu membantu pemerintahan lebih efisien dengan mengurangi masalah *moral hazard* dan mengurangi fenomena yang merugikan dengan menyingkirkan politisi yang kurang berkompeten dengan

mereka yang lebih memiliki power dan kemampuan dalam menjalankan roda pemerintahan (Farejohn, 1986; Vergne, 2006). Namun tidak dapat dikecualikan bahwa para politisi atau kandidat yang bersaing memiliki motivasi tambahan tertentu untuk memperoleh posisi strategis di eksekutif maupun legislatif. Para kandidat dalam pemilihan tersebut dihadapkan pada tantangan yaitu harus memperbarui legitimasi mereka dalam pemilihan umum berkala sehingga tekanan tersebut menyebabkan kandidat untuk memanipulasi kebijakan publik demi meningkatkan peluang mereka untuk pemilihan kembali (Vergne, 2006).

Besarnya kekuasaan dan kewenangan yang dipegang oleh Kepala Daerah terutama sejak diberlakukan otonomi daerah menjadi daya tarik sendiri bagi para pihak berkepentingan untuk mengejar jabatan tersebut. Melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) memberikan ruang kepada calon kepala daerah untuk mencapai tujuan politiknya. Bagi para *incumbent*, penggunaan dana publik yang bersifat *non-mandatory* dapat menjadi alat untuk mengejar kepentingan politiknya. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga menemukan bahwa momentum pemilihan kepala daerah kerap dijadikan ajang korupsi dana bantuan sosial (bansos) dan hibah. Berikut sedikit contoh penyelewengan dana bansos dan hibah di tingkat daerah. Berdasarkan hasil kajian investigasi FITRA terhadap audit BPK, ditemukan potensi korupsi pada APBD Provinsi Banten 2014-2015 sebesar Rp378 Miliar (media indonesia, 2016). Kasus dana hibah juga menjerat Gubernur Sumatera Utara (Sumut), Gatot Pujo Nugroho. Dimana atas kasusnya tersebut Gatot dituntut delapan tahun penjara atas dugaan kasus korupsi dana hibah dan bansos tahun 2013 senilai Rp4,034 miliar. Di Sumatera Selatan ditemukan dugaan kasus korupsi dana hibah yang bersumber dari APBD 2013 dimana penyidik menduga ada keterlibatan eksekutif dan legislatif yang berkolaborasi mengatur dana hibah ini untuk kepentingan tertentu. Berdasarkan landasan teoritis dan temuan-temuan empiris diatas, penulis untuk mengajukan hipotesis dalam penelitian ini sebagai berikut:

- Hipotesis<sub>1</sub> ( $H_1$ ): Kepala daerah yang sudah menjabat 2 periode (2008-2018) mengalokasi dana bansos dan hibah dengan besaran yang berbeda saat di akhir periode 1 (sebagai petahana) dan ketika di akhir periode atau menjelang pilkada 2018.
- $H_2$  : Alokasi proporsi belanja bantuan sosial dan hibah menjelang pilkada 2018 yaitu pada tahun 2017 berbeda dengan proporsi tahun sebelumnya

Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 jo. Permendagri Nomor 39 Tahun 2012 Pasal 4 dan Pasal 22 menyebutkan bahwa pengalokasian anggaran belanja hibah dan bantuan sosial harus memperhatikan kemampuan keuangan daerah setelah memprioritaskan pemenuhan belanja urusan wajib dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas, dan manfaat bagi masyarakat. Kemampuan keuangan daerah ditinjau dari sudut pandang anggaran sebagai alat pengendalian manajerial menyebutkan bahwa Pemerintah mempunyai uang yang cukup untuk memenuhi kewajibannya (Mardiasmo, 2009). Dengan demikian, kemampuan keuangan daerah ini bisa diukur dengan ruang fiskal. Ruang fiskal (*fiscal space*) merupakan suatu konsep untuk mengukur fleksibilitas yang dimiliki pemerintah daerah dalam mengalokasikan APBD untuk membiayai kegiatan yang menjadi prioritas daerah (DJPK, 2014). Semakin besar ruang fiskal yang dimiliki suatu daerah, maka akan semakin besar pula fleksibilitas yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengalokasikan belanjanya (DJPK, 2014). Berdasarkan penelitian Supriyanto (2015), ruang fiskal mempunyai pengaruh positif pada kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah, namun sebaliknya dapat dimanfaatkan sebagai peluang melakukan korupsi. Pengalokasian belanja hibah dan bantuan sosial dengan motif pribadi kepala daerah juga merupakan salah satu indikasi korupsi yang tersamar.

Kemampuan keuangan daerah dapat diukur berdasarkan ruang fiskal. Sebagaimana definisi DJPK (2014) bahwa ruang fiskal sebagai konsep untuk mengukur fleksibilitas yang dimiliki pemerintah daerah dalam mengalokasikan APBD untuk membiayai kegiatan yang menjadi prioritas daerah. Fleksibilitas yang lebih besar menimbulkan kecenderungan eksekutif maupun legislatif untuk berperilaku menyimpang dalam penganggaran (Mauro, 1998; Keefer dan Khemani, 2003; Tanzi dan Davoodi, 2003; Gupta et al., 2000; Garamfalvi, 2003; Abdullah dan Asmara, 2006). Proses penganggaran terkait erat dengan ruang fiskal karena penganggaran merupakan proses pengalokasian ruang fiskal (Schick, 2008). Supriyanto (2015) meneliti bahwa besaran ruang fiskal dapat dimanfaatkan sebagai peluang melakukan korupsi. Termasuk didalamnya fleksibilitas pengalokasian anggaran belanja hibah dan bantuan sosial yang di dalamnya ada motif kepentingan pribadi kepada daerah menjelang Pilkada 2015. Dengan demikian, hipotesis selanjutnya yang dapat dikembangkan:

- H<sub>3</sub> : Kemampuan keuangan daerah berpengaruh positif terhadap proporsi alokasi dana bansos dan hibah pada tahun menjelang Pilkada 2018

Penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi (Mardiasmo, 2009). Rubin (1993) mengatakan bahwa dalam penentuan besaran maupun alokasi dana publik senantiasa ada kepentingan politik yang diakomodasi oleh pejabat. Alokasi anggaran sering kali juga mencerminkan kepentingan perumus kebijakan terkait dengan konstituenya. Dalam penganggaran, politik merupakan faktor penting yang menentukan dalam pengambilan keputusan/kebijakan (Vijayakumar, 1995). Kepala daerah yang masih menjabat 1 kali periode (*incumbent*) berpotensi menggunakan dana kebijakan yang termasuk di dalamnya anggaran belanja hibah dan bantuan sosial untuk kepentingan politik pencalonannya di periode berikutnya, sedangkan yang sudah menjabat 2 kali periode (*non-incumbent*) dianggap tidak ada potensi penggunaan dana ini. Kecenderungan peningkatan anggaran belanja khususnya yang tidak mengikat seperti bantuan sosial dan hibah menjelang pilkada menandakan terjadinya *political budget cycle* (PBC). PBC ialah kemungkinan terpengaruhnya ekonomi makro akibat adanya siklus politik atau saat terjadi pemilihan umum. Teori terkait *political budget cycle* ini diperkenalkan pertama kali oleh Nordhaus (1975) yang menunjukkan suatu model tentang bagaimana *incumbent* dapat memanipulasi kebijakan ekonomi makro untuk memperoleh keuntungan elektoral dengan menciptakan suatu kebijakan yang menguntungkan secara ekonomi melalui pendekatan kebijakan fiskal (Alt, James E.; Dreyer Lassen, David, 2005). Umumnya kebijakan tersebut ialah pembukaan lapangan kerja bagi PNS, peningkatan subsidi dan lain sebagainya. Shi dan Svensson (2006) mengasumsikan pemilih memiliki ekspektasi yang rasional namun mereka mengalami asimetris informasi terkait kompetensi *incumbent*. *Incumbent* oleh karenanya memanfaatkannya dengan menggunakan anggaran untuk meningkatkan performa ekonomi menjelang periode pemilihan sebagai usaha untuk menunjukkan kompetensinya. Dengan demikian, hipotesis selanjutnya:

- H<sub>4</sub> : Faktor politik yang ditandai dengan status *incumbent* dan *non-incumbent* kepala daerah berpengaruh positif terhadap proporsi alokasi dana bansos dan hibah pada Pilkada 2018

### 3. Metodologi

#### 3.1 Sumber Data

Data yang digunakan merupakan data sekunder yang berasal dari Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Badan Pusat Statistik dan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Berikut rincian populasi data yang digunakan:

- Untuk hipotesis 1, populasi yang digunakan ialah 46 kabupaten/kota yang kepala daerahnya menjabat 2 periode yaitu 2008-2013 dan 2013-2018. Data dan informasi terkait kepala daerah diperoleh dari KPU, Kementerian Dalam Negeri dan berbagai sumber dari website pribadi kepala daerah maupun website pemerintah daerah setempat. Data realisasi APBD tahun 2013 dan 2017 diperoleh dari Ditjen Perimbangan Keuangan
- Untuk hipotesis 2, populasi yang digunakan ialah 152 kabupaten/kota yang mengikuti pilkada tahun 2018. Data realisasi APBD yang digunakan ialah sebelum pilkada yaitu 2016 dan menjelang pilkada tahun 2017 yang diperoleh dari Ditjen Perimbangan Keuangan
- Untuk hipotesis 3 dan 4, data yang digunakan untuk penelitian ini adalah data panel berbentuk *time series* dari tahun 2014-2017, dan data *cross section* yang terdiri atas 152 kabupaten/kota di Indonesia yang mengikuti Pilkada tahun 2018. Variabel politik yaitu Informasi terkait data *incumbent* dan *non-incumbent* diperoleh dari Kementerian Dalam Negeri dan Komisi Pemilihan Umum serta data APBD diperoleh dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.

#### 3.2 Model dan Teknik Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kuantitatif yaitu dengan menggunakan analisis teknik statistik uji beda dua variabel berpasangan (*paired sample t-test*) dan regresi linear berganda. Analisis uji beda variabel berpasangan digunakan untuk menguji hipotesis 1 dan 2. Sementara itu, untuk menguji hipotesis 3 dan 4 menggunakan teknik analisis ekonometrik dengan model data panel. Dimana analisis ini digunakan untuk menguji pengaruh faktor politik, ruang fiskal dan letak geografis daerah terhadap besaran proporsi alokasi belanja hibah dan bansos tahun 2014 hingga 2017. Adapun persamaan model ini yaitu:

$$Y = \alpha + \beta_1 X_{1it} + \beta_2 X_{2it} + \beta_3 X_{3it} + \varepsilon_i$$

Dengan  $Y$  adalah variabel dependen,  $X$  adalah variabel independen,  $\alpha$  adalah konstanta (faktor yang mempengaruhi selain variabel independen), dan  $\beta$  adalah koefisien variabel independen. Adapun variabelnya dependen dan independennya yaitu:

- $Y$  : Proporsi alokasi dana bansos dan hibah pemerintah daerah tahun 2014-2017 di 152 kabupaten kota dibagi total belanja daerah
- $X_1$  : Ruang fiskal pemerintah daerah tahun 2014-2017 di 152 kabupaten kota. Dimana ruang fiskal ini diperoleh dari total pendapatan daerah dikurangi dengan pendapatan hibah, pendapatan yang sudah ditentukan penggunaannya yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Otonomi Khusus, dan Dana Penyesuaian serta Dana Darurat, dan belanja yang sifatnya mengikat yaitu belanja pegawai dan belanja bunga. Selanjutnya hasil pengurangan tersebut dibagi total pendapatan daerah tahun 2017
- $X_2$  : Faktor politik yang diukur dengan variabel *dummy* dimana nilai 0 menunjukkan kepala daerah yang sudah menjabat 2 kali periode atau *non-incumbent* dan nilai 1 untuk kepala daerah incumbent atau yang baru menjabat 1 kali periode.
- $X_3$  : Letak geografis kabupaten/kota diukur dengan variabel dummy, nilai 0 untuk wilayah luar Jawa dan nilai 1 untuk wilayah Jawa.
- $\beta_1 - \beta_3$  : Koefisien
- $i$  : *cross section*
- $t$  : *time series*
- $\varepsilon_i$  : *error term*

#### 4. Pembahasan dan Analisis

Penyelewengan dana bansos dan hibah yang kerap terjadi di tingkat daerah telah menjadi sorotan KPK, dimana KPK juga menyatakan bahwa momentum pemilihan kepala daerah kerap dijadikan ajang korupsi dana bansos dan hibah. Indikasi adanya penyalahgunaan dana bansos dan hibah dapat dilihat pada hasil uji hipotesis pertama yaitu adanya perubahan proporsi alokasi belanja hibah dan bansos pada periode pertama dan kedua menjabat sebagai kepala daerah. Unit analisis pada uji hipotesis ini ialah 46 kabupaten/kota yang kepala daerahnya menjabat 2 periode yaitu 2008-2018. Dimana hipotesis ini menguji apakah terdapat perbedaan dalam alokasi dana bansos dan hibah pada dua periode

tersebut. Pengujian hipotesis ini menunjukkan bahwa proporsi anggaran bansos dan hibah di tahun 2013 atau ketika kepala daerah tersebut sebagai *incumbent* cenderung lebih tinggi dibandingkan pada saat pilkada di akhir jabatan mereka. Terlihat pada tabel 1 terjadi penurunan proporsi belanja bansos dan hibah di tahun 2013 yang rata-rata sebesar 4,95 persen menjadi sebesar 3,45 persen di tahun 2017 atau menurun sebesar 30,30 persen. Hasil uji statistik pada Tabel 1 dapat dilihat bahwa nilai probabilitas uji t yaitu sebesar  $0,02 < 0,05$  yang artinya terdapat perbedaan proporsi alokasi belanja bansos dan hibah ketika kepala daerah mengikuti pilkada sebagai *incumbent* (2013) dan diakhir periode jabatan atau *non-incumbent* (2017) atau **hipotesis 1 diterima**.

**Tabel 1.** Rata-Rata Sampel Belanja Bansos dan Hibah Serta Hasil Uji Paired Sample t-Test untuk Hipotesis 1

Uraian	Rata-rata Sampel Belanja Bansos Hibah			Prob Uji t
	Akhir Periode 1 (%)	Akhir Periode 2 (%)	Perubahan (%)	
Proporsi Belanja Hibah	4,7	2,7	-42,55	0,00
Proporsi Belanja Bansos	0,77	0,59	-23,38	0,57
<b>Proporsi Bansos dan Hibah</b>	<b>4,95</b>	<b>3,45</b>	<b>-30,30</b>	<b>0,02</b>

Sumber : Diolah

Hasil diatas menunjukkan bahwa terdapat indikasi penyalahgunaan anggaran bansos dan hibah ketika calon kepala daerah menjadi *incumbent*. Hal itu terlihat dari proporsi belanja hibah dan bansos yang cenderung menurun ketika tidak memungkinkan untuk menjabat diperiode berikutnya. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Ritonga dan Alam (2010) bahwa dugaan potensi pemanfaatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) khususnya bansos dan hibah akan meningkat ketika kepala daerah yang akan berakhir masa jabatannya, mencalonkan diri dalam pilkada yang akan datang. Saat berada pada posisi ini, *incumbent* harus berkompetisi lagi untuk mempertahankan kekuasaannya dan terpilih kembali pada periode selanjutnya.

Selanjutnya untuk lebih membuktikan apakah terdapat penyelewengan dana bansos dan hibah di tahun politik, pada uji hipotesis selanjutnya akan melihat apakah terdapat kenaikan porsi belanja hibah dan bansos sebelum (2016) dan menjelang (2017) pilkada tahun 2018 ini. Pada tabel 2 berikut menunjukkan terjadi kenaikan rata-rata proporsi belanja hibah dan bansos sebesar 41,67 persen menjelang pilkada yaitu 2,4 persen pada tahun 2016 menjadi 3,4 persen di tahun

2017. Bila dibandingkan proporsi hibah, proporsi bansos mengalami kenaikan yang lebih kecil yaitu 20,37 persen sementara kenaikan proporsi hibah mencapai 35,35 persen. Hasil uji statistik pada tabel x dapat dilihat bahwa nilai probabilitas uji t yaitu sebesar  $0,00 < 0,05$  yang artinya terdapat perbedaan proporsi alokasi belanja bansos dan hibah ketika sebelum dan menjelang pilkada tahun 2018 atau **hipotesis 2 diterima.**

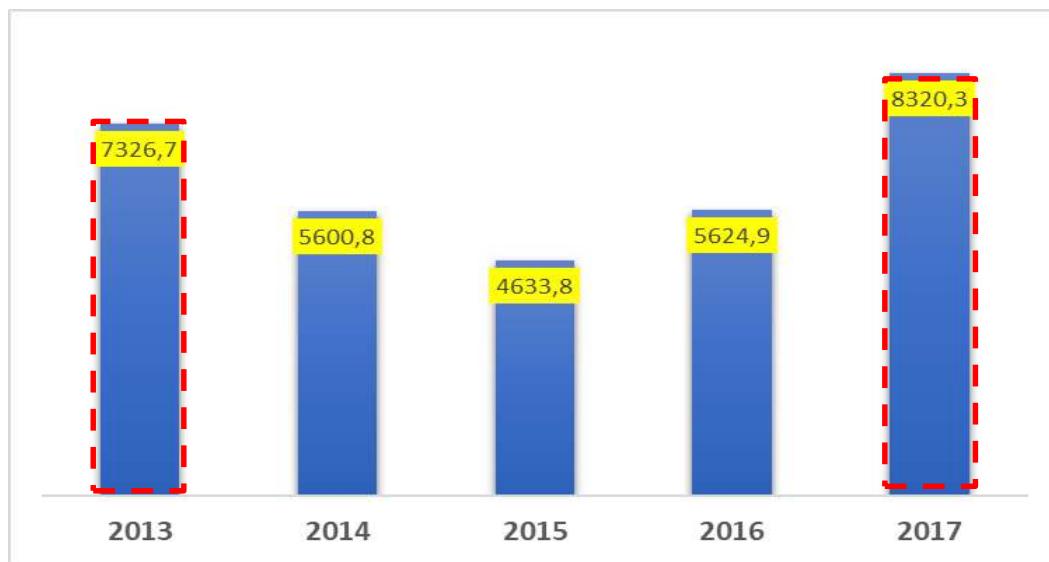
**Tabel 2.** Rata-Rata Sampel Belanja Bansos dan Hibah Serta Hasil Uji Paired Sample t-Test untuk Hipotesis 2

<b>Uraian</b>	<b>Rata-rata Sampel Belanja Bansos Hibah Total</b>			<b>Prob uji t</b>
	<b>2016 (%)</b>	<b>2017 (%)</b>	<b>Perubahan (%)</b>	
Proporsi Belanja Hibah	1.98	2.68	35.35	0.00
Proporsi Belanja Bansos	4.91	5.91	20.37	0.38
<b>Proporsi Bansos dan Hibah</b>	<b>2.4</b>	<b>3.4</b>	<b>41.67</b>	<b>0.00</b>

Sumber : Diolah

Pada gambar 1 pun menunjukkan bagaimana dana bansos dan hibah menurun setelah pilkada tahun 2013 dan meningkat kembali menjelang pilkada tahun 2018. Hal ini juga mengindikasi terjadinya *political budget cycle*, dimana *incumbent* cenderung memanfaatkan anggaran pemerintah untuk mengintervensi kondisi ekonomi makro yang terlihat baik. Meskipun telah diterbitkan Permendagri Nomor 39 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang memperketat pengaturan terhadap alokasi anggaran bansos dan hibah, namun hal itu belum sepenuhnya mempengaruhi kepala daerah dalam mengalokasikan dana bansos dan hibah secara benar dan tepat sasaran. Selain itu, KPK juga telah mengeluarkan surat himbauan bernomor B-14/01-15/01/2014 tertanggal 6 Januari 2014 yang dikirimkan kepada seluruh gubernur dan ditembuskan kepada Menteri Dalam Negeri. Dimana surat tersebut berisi permintaan kepada jajaran kepala daerah untuk mengelola secara sungguh-sungguh dana bantuan sosial dan hibah agar terhindar dari penyalahgunaan. Namun sepertinya dana bansos dan hibah tersebut masih berpotensi untuk diselewengkan demi kepentingan memperoleh kekuasaan.

**Gambar 1.** Anggaran Dana Bansos dan Hibah di 152 Kabupaten Kota yang Mengikuti Pilkada Tahun 2018 (Dalam Miliar Rupiah)



Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan, 2018

Pada tabel 3 menunjukkan bahwa semua kemampuan daerah yang diukur berdasarkan ruang fiskal berpengaruh terhadap proporsi alokasi belanja hibah dan bantuan sosial. Hal ini ditunjukkan dengan nilai signifikansi pada variabel ini yaitu  $0,00 < 0,05$  yang berarti **hipotesis ketiga diterima**. Kemampuan daerah ini diproksikan dengan ruang fiskal, dimana semakin besar ruang fiskal maka akan semakin fleksibel pengalokasian anggarannya termasuk untuk belanja bansos dan hibah. Adanya fleksibilitas tersebut memungkinkan kepala daerah untuk mengalokasikan pos anggarannya yang menguntungkan kepentingan pribadi dan politiknya. Uji analisis ini sesuai dengan analisis yang dilakukan sebelumnya oleh Winoto dan Falikhatun (2015) bahwa kemampuan daerah berpengaruh terhadap besaran proporsi dana bansos dan hibah pada pilkada 2015.

**Tabel 3. Hasil Uji Hasil Uji Panel Least Square**

Dependent Variable: Proporsi alokasi dana bansos hibah Method: Panel Least Squares Sample: 2014 2017 Periods included: 4 Cross-sections included: 152				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Ruang Fiskal	0.052498	0.007761	6.764334	0.0000
Politik	-0.002466	0.002113	-1.167265	0.2436
Geografis	0.004352	0.002128	2.045618	0.0412
C	0.009731	0.003399	2.862661	0.0043
<i>R-squared</i>	0.073984	<i>Mean dependent var</i>		0.029101
<i>Adjusted R-squared</i>	0.069377	<i>S.D. dependent var</i>		0.024815
<i>S.E. of regression</i>	0.023938	<i>Akaike info criterion</i>		-4.620096
<i>Sum squared resid</i>	0.345548	<i>Schwarz criterion</i>		-4.591045
<i>Log likelihood</i>	1406.199	<i>Hannan-Quinn criter.</i>		-4.608793
<i>F-statistic</i>	16.05885	<i>Durbin-Watson stat</i>		1.053663
<i>Prob(F-statistic)</i>	0.000000			

Sumber : Diolah 2018

Variabel faktor politik mempunyai nilai signifikansi sebesar 0,24 atau lebih besar dari *alpha* ( $\alpha$ ) 5%. Nilai tersebut menunjukkan bahwa faktor politik yang ditandai dengan pemisahan kategori kepala daerah *incumbent* dan *non-incumbent* tidak berpengaruh terhadap proporsi alokasi dana bantuan sosial dan hibah menjelang Pilkada 2018. Kepala daerah, khususnya kepala daerah yang masih menjabat 1 kali periode (*incumbent*) tidak menunjukkan indikasi menggunakan dana hibah dan bantuan sosial untuk kepentingan politiknya menjelang Pilkada 2018 dengan demikian **hipotesis 4 ditolak**. Hal ini menandakan meskipun terdapat kenaikan yang cukup signifikan dana bansos dan hibah menjelang pilkada 2018 namun hal itu tidak dipengaruhi oleh status kepala daerahnya yang *incumbent* ataupun *non-incumbent*. Dari hasil tersebut dapat disimpulkan sementara bahwa terdapat pemanfaatan *discretionary fund* oleh *incumbent* untuk kepentingan politiknya tidak terjadi pada pilkada 2018 ini. Hasil ini berbeda dengan penelitian terdahulu oleh Winoto dan Falikhatur (2015) yaitu kepala daerah *incumbent* memiliki kecenderungan untuk mengalokasikan dana kebijakan (*discretionary fund*) untuk memikat calon pendukungnya pada Pilkada 2015 daripada kepala daerah *non-incumbent*. Serta penelitian yang dilakukan oleh Ritonga dan Alam (2010) yang menyebutkan bahwa kepala daerah *incumbent* memanfaatkan belanja hibah dan bantuan sosial dalam Pilkada sebelumnya. Namun hal ini tidak menutup kemungkinan adanya indikasi kepentingan *non-incumbent* untuk memenangkan kerabatnya atau teman politiknya yang maju ke

pilkada 2018 ataupun mencalonkan diri pada tingkat yang lebih tinggi seperti Gubernur.

Variabel karakteristik daerah lainnya yang digunakan dalam analisis ini, untuk melihat pengaruh proporsi dana bansos dan hibah, ialah letak geografis. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat pengaruh antara penyerapan dana bansos dan hibah dengan lokasi kabupaten/kota tersebut. Kondisi infrastruktur yang lebih baik di Pulau Jawa dibandingkan luar Jawa menyebabkan kepala daerah lebih mudah untuk mengalokasikan dana bantuan sosial dan hibah tersebut. Hasil ini sesuai dengan penelitian yang sebelumnya dilakukan oleh Rochmatullah (2014) dan Winoto dan Falikhatun (2015) bahwa letak geografis Jawa dan luar Jawa merupakan determinan pengalokasian dana bansos dan hibah.

## 5. Penutup

### 5.1 Kesimpulan

Penelitian “Analisis Pemanfaatan Dana Bantuan Sosial dan Hibah di Tingkat Kabupaten/Kota yang Mengikuti Pilkada Tahun 2018” ini menunjukkan hasil uji hipotesis berikut:

1. Terdapat perbedaan alokasi dana hibah dan bansos di 46 kabupaten/kota yang kepala daerahnya menjadi *incumbent* di pilkada 2013 (periode 1 menjabat) dan *non-incumbent* di pilkada 2018 (periode 2 menjabat). Hasil ini ditandai juga dengan proporsi dana bansos dan hibah di tahun 2013 yang jauh lebih tinggi (4,95%) dibandingkan tahun 2017 yang menurun menjadi 3,45%, ketika kepala daerah tersebut tidak ada peluang lagi menjadi kepala daerah. Hal ini mengindikasi bahwa kepala daerah yang menjabat 2 periode yaitu 2008-2018 cenderung memanfaatkan anggaran yang bersifat diskresi seperti bansos dan hibah untuk mempertahankan posisinya hingga 2 periode. Sementara ketika di periode kedua mereka menjabat dan tidak memungkinkan untuk maju ke pilkada 2018, alokasi anggaran untuk dana bansos dan hibah menurun drastis
2. Terdapat perbedaan realisasi proporsi dana hibah dan bansos tahun 2016 (sebelum pilkada 2018) dibanding tahun 2017 (menjelang pilkada tahun 2018). Hal ini juga ditandai dengan rata-rata proporsi belanja bansos dan hibah 147 daerah yang mengikuti pilkada tahun 2018, dimana tahun 2016 rata-rata alokasinya sebesar 2,4% kemudian di tahun 2017 menjadi 3,4%.

3. Berdasarkan hasil analisis dengan teknik analisis ekonometrik dengan model data panel maka diperoleh bahwa proporsi dana bansos dan hibah dipengaruhi oleh kapasitas fiskal suatu daerah dan lokasi kabupaten/kota itu sendiri apakah di Pulau Jawa atau luar Pulau Jawa. Namun berdasarkan hasil analisis ini, tidak ditemukan pengaruh antara besaran dana bansos dan hibah dengan status *incumbent* calon kepala daerah periode 2018-2023.

## 5.2 Rekomendasi

Penggunaan dana hibah dan bansos yang cenderung meningkat menjelang pilkada selalu terjadi tidak terkecuali pada pilkada 2018 ini. Hingga saat ini kedua anggaran tersebut diatur secara teknis melalui peraturan menteri keuangan (PMK) dan peraturan menteri dalam negeri (permendagri). PMK hanya mengatur hal teknis terkait dana hibah namun terkait pelaksanaannya di lapangan dikembalikan lagi kebijakannya kepada masing-masing kementerian. Sementara permendagri juga belum cukup kuat karena tingkat kepatuhan di daerah masih sangat rendah. Oleh karenanya perlu ada peraturan pemerintah yang mengatur tentang tata laksana dana hibah dan bansos yang lebih ketat terkait perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, pertanggungjawaban dan sanksi terhadap penyelewengan dana tersebut.

Hingga saat ini sudah ada perubahan ketiga terkait peraturan pemberian bansos dan hibah dari APBD yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2018. Peraturan ini lebih memperketat penyaluran dana bansos dan hibah, seperti penyaluran dana hibah kepada masyarakat diganti menjadi kepada badan dan lembaga dengan persyaratan yang lebih ketat. Begitu juga penyaluran kepada dana bansos ditambah peraturan terkait jumlah pagu bansos, dimana jumlah pagu usulan kepala SKPD paling tinggi 50% dari pagu bantuan sosial yang berdasarkan usulan dari calon penerima. Adanya peraturan tersebut dirasa cukup efektif meminimalisir kekuasaan para kepala daerah *incumbent* untuk memanfaatkan dana bansos dan hibah dalam menarik suara rakyat agar dapat bertahan pada posisinya sebagai kepala daerah.

Meskipun hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor politik tidak mempengaruhi besaran dana bansos dan hibah, namun kenaikan yang cukup tinggi pada anggaran ini menjelang pilkada cukup diwaspadai. Hal ini menandai bahwa meskipun tidak ada kecenderungan kenaikan dana bansos dan hibah ini dilakukan oleh kepala daerah *incumbent*, bisa jadi anggaran ini justru dimanfaatkan oleh kepala daerah *non-incumbent* untuk memperoleh kekuasaan

yang lebih tinggi ataupun ada faktor kepentingan pribadi lainnya seperti kerabat ataupun anggota keluarga yang ingin menjabat diperiode selanjutnya. Oleh karena itu perlu diterapkan kebijakan moratorium kedua anggaran tersebut menjelang pemilu dan pilkada. Kebijakan lain dapat berupa pemberian batasan kenaikan anggaran bansos dan hibah, seperti tidak lebih dari 10 persen dan dapat dikecualikan apabila terjadi kejadian luar biasa seperti bencana, wabah penyakit dan lain sebagainya. Selanjutnya untuk memberikan efek jera maka semua kasus korupsi dana bansos dan hibah harus segera diproses hingga ke pengadilan. Oleh karenanya para penegak hukum terutama KPK perlu menindaklanjuti secara tegas temuan BPK terkait penyimpangan anggaran bansos dan hibah baik di pusat maupun daerah.

### **Daftar Pustaka**

- Abdullah, S. dan J. A. Asmara. 2006. Perilaku Oportunistik Legislatif dalam Penganggaran Daerah: Bukti Empiris atas Aplikasi Agency Theory di Sektor Publik. Paper dipresentasikan pada acara Simposium Nasional Akuntansi (SNA) IX, Padang.
- Alt, James E.; Dreyer Lassen, David (2005) : The Political Budget Cycle is Where You Can't See It: Transparency and Fiscal Manipulation, EPRU Working Paper Series, No. 2005-03, University of Copenhagen, Economic Policy Research Unit (EPRU), Copenhagen.
- Clémence Vergne. Democracy, Elections and Allocation of Public Expenditure in Developing Countries. 2006.08. 2011.
- Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan. 2018. Data Realisasi Anggaran Kabupaten/Kota Tahun 2013-2017.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. 2014. Analisis APBD Tahun 2014. Diunduh tanggal 5 April 2015, <http://www.djpk.depkeu.go.id/ebook/buku/book/28-buku-diskripsi-dan-analisis-apbd-2014/2-buku> .
- Eftriani, Z. 2014. Proses Perumusan Anggaran Belanja Hibah dan Bantuan Sosial APBD Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Tesis, Universitas Gadjah Mada.
- Garamfalvi, L. 2003. Corruption in the Public Expenditures Management Process. Paper presented at the International Anti Corruption Conference (IACC), Lima, Peru.
- Gupta, S., H. Davoodi, and E. Tiongson. 2000. Corruption and the Provision of Health Care and Education Services. Working Paper, International Monetary Fund.

- Hadiz, V. R. 2010. Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia. Stanford: Stanford University Press.
- Hessami, Z. 2014. Political Corruption, Public Procurement, and Budget Composition: Theory and Evidence from OECD Countries. European Journal of Political Economy, 34, 372-389.
- Keefer, P. and S. Khemani. 2003. Democracy, Public Expenditures and the Poor. Working Paper, The World Bank.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. 2014. Cegah Penyalahgunaan Hibah Bansos. Diunduh tanggal 16 Februari 2015, <http://kpk.go.id/id/berita/siaran-pers/1657-cegah-dana-bansos-dan-hibah-dari-penyalahgunaan>.
- Kementerian Dalam Negeri. 2018. Daftar Nama Gubernur Dan Wakil Gubernur Seluruh Indonesia.
- Mauro, P. 1998. Corruption and the Composition of Government Expenditure. *Journal of Public Economics*, 69, 263-279.
- Mardiasmo. 2009. Akuntansi Sektor Publik. Yogyakarta: Andi Offset.
- Mietzner, M. 2010. Indonesia's Direct Elections: Empowering the Electorate or Entrenching the New Order Oligarchy? In: E. Aspinall and G. Fealy (eds.), Soeharto's New Order and Its Legacy, 173-190. Canberra: ANU ePress.
- Mietzner, M. 2011. Funding Pilkada: Illegal Campaign Financing in Indonesia's Local Elections. In: E. Aspinall and G. van Klinken (eds.), The State and Illegality in Indonesia, 123-138. Leiden: KITLV Press.
- Republik Indonesia. 2003. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Jakarta: Pemerintah Indonesia.
- Republik Indonesia. 2011. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Jakarta: Pemerintah Indonesia.
- Republik Indonesia. 2011. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Jakarta: Pemerintah Indonesia.
- Republik Indonesia. 2012. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Jakarta: Pemerintah Indonesia.
- Republik Indonesia. 2014. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Jakarta: Pemerintah Indonesia.

- Republik Indonesia. 2015. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang. Jakarta: Pemerintah Indonesia.
- Ritonga, I. T. dan M. I. Alam. 2010. Apakah *Incumbent* Memanfaatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk Mencalonkan Kembali dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada). Paper dipresentasikan pada acara Simposium Nasional Akuntansi (SNA) XIII, Purwokerto.
- Rubin, I. S. 1993. The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing 2nd. Chatam, NJ: Chatham House Publishers, Inc.
- Schick, A. 2008. Budgeting for Fiscal Space. Paper presented at the Asian OEDC Senior Budget Officials Meeting, Bangkok.
- Sjahrir, B. S., K. Kis-Katos, and G. G. Schulze. 2013. Political Budget Cycles in Indonesia at the District Level. *Economic Letters*, 120 (2), 342-345.
- Shi, Min and Jakob Svensson. 2002a. "Conditional Political Business Cycles," CEPR Discussion Paper #3352.
- Supriyanto, Y. 2015. Pengaruh Ruang Fiskal dan Karakteristik Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan Indikasi Korupsi (Studi Kasus pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia Tahun 2010-2012). Tesis, Universitas Sebelas Maret Surakarta.
- Tanzi, V. and Davoodi, H. 2003. Corruption, Public Investment and Growth. Working Paper, International Monetary Fund.
- Vijayakumar, J. 1995. An Empirical Analysis of the Factors Influencing Call Decisions of Local Governments Bonds. *Journal of Accounting and Public Policy*, 14 (3), 203-231.
- Winoto, Agus Hadi dan Falikhhatun. 2015. Indikasi Penyalahgunaan Discretionary Fund Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Menjelang Pilkada 2015. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Indonesia* Volume 12 Nomor 1, Juni 2015
- Indonesian Corruption Watch. 2018. Outlook Korupsi Politik 2018: Ancaman Korupsi di Balik Pemilu 2018 dan 2019. Kajian ICW
- Indonesian Corruption Watch. 2018. Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2017. Kajian ICW
- Kompas.com. 2010. Pilkada Rawan Korupsi. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2010/01/08/06472666/Pilkada.Rawan.Korupsi>.

