

Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal terhadap Efisiensi Sektor Publik dan Pertumbuhan Ekonomi di Jawa Timur

Sugeng Hadi Utomo
Hadi Sumarsono

Abstract

Decentralization theory states that the higher degree of centralization will increase local economic growth, because local government will create public sector efficiently, so it will increase more local economic growth than central government. The implementation of Decentralization Law No. 23 & 33, 2004, and the balance of finance between the central and local government as the manifestation of the theory is expected to increase affectivity and efficiency of local government performance through the delegation process from the central government to the local government. This research was conducted to evaluate 5 years of fiscal decentralization of 29 districts and 9 cities in East Java with fixed effect model (fem) analysis. The result of this research are: (a) decentralization of expenditure has significant positive impact on economic growth, (b) decentralization of expenditure has significant positive impact on inefficiency of public expenditure, and (c) inefficiency of public expenditure has significant negative impact on economic growth.

Keywords: decentralization of expenditure, inefficiency of public expenditure, economic growth

Sejalan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang direvisi dengan Undang-Undang nomor 32 dan 33 Tahun 2004 tentang desentralisasi dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai bentuk deregulasi baru yang merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, maka diharapkan pemerintah daerah kabupaten/kota dapat meningkatkan daya guna (efektivitas) dan hasil guna (efisiensi) atas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat di daerahnya. Diharapkan dengan perubahan kebijakan berdasarkan Undang-Undang nomor 22 dan 25 tahun 1999 yang selanjutnya direvisi menjadi Undang-Undang nomor 32 dan 33 tahun 2004 tentang desentralisasi dan perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pu-

sat dan Daerah terjadi pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, serta implementasi kebijakan yang lebih fokus dan terarah sehingga meningkat efektifitas dan efisiensi kinerjanya.

Kebijakan desentralisasi fiskal dipandang sebagai salah satu cara untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi ekonomi publik sehingga berdampak positif bagi pertumbuhan ekonomi. Dasar pemikirannya adalah dengan desentralisasi fiskal akan meningkatkan efisiensi ekonomi, penggunaan dana APBD lebih tepat guna dan berdaya guna karena pemerintah kabupaten/kota (daerah otonom) lebih mengetahui kondisi kebutuhan dan preferensi pembangunan daerah lokal.

Dengan berlakunya Kebijakan Desentralisasi Fiskal antara Pemerintah Pusat dan Daerah, memberikan kewenangan yang

semakin luas kepada daerah untuk mem-berdayakan diri terutama berkaitan dengan pengelolaan potensi dan sumber pendanaan yang dimiliki. Sehingga diharapkan apabila pengelolaan keuangan daerah tersebut dapat dilakukan secara ekonomis, efektif dan efi-sien, akan meningkatkan kesejahteraan ma-syarakat secara maksimal. Dengan Un-dang-Undang yang baru, pemerintah daerah kabupaten/kota diberikan kebebasan dan keleluasaan yang lebih besar untuk melaku-kan terobosan-terobosan baru guna me-ningkatkan sumber pembiayaan untuk men-dorong pertumbuhan ekonomi dan proses pembangunan daerah secara keseluruhan.

Apakah perubahan kebijakan otonomi daerah selama ini sudah mempunyai dam-pak sesuai dengan yang diharapkan? Pertanyaan ini diajukan untuk menjawab dasar pemikiran dari pelaksanaan otonomi dae-rah, dimana dengan desentralisasi fiskal akan dicapai efektifitas dan efisiensi penda-naan pembangunan sehingga pertumbuhan ekonomi akan semakin tinggi/cepat.

MASALAH

1. Apakah desentralisasi fiskal (dalam aspek pembelanjaan) berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi?
2. Apakah desentralisasi fiskal berdampak positif terhadap efisiensi pembelanjaan?
3. Apakah efisiensi pembelanjaan berdam-pak positif terhadap pertumbuhan ekonomi?

OTONOMI DAERAH DAN SISTEM PENGELOLAAN ANGGARAN PEMBANGUNAN

Penerapan prinsip otonomi daerah dan desentralisasi hubungan pemerintah pusat dan daerah akan memberikan peluang bagi pemerintah kabupaten/kota untuk mengatur rumah tangganya sendiri serta merancang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada hakekatnya merupa-kan salah satu instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masya-

rakat di daerah. Oleh karena itu, DPRD sebagai lembaga legislatif dan pemerintah daerah sebagai lembaga eksekutif harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi masing-masing daerah serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya ang-garan daerah yang berorientasi pada kepen-tingan dan akuntabilitas publik.

Dalam APBD tercermin strategi dan skala prioritas pembangunan berdasarkan besaran penganggaran yang tersusun. Sek-tor mana yang menjadi titik berat pemba-ngunan cenderung mendapatkan porsi ang-garan yang besar, sedangkan sektor lain yang kurang mendapat prioritas mendapat anggaran yang kecil, dimana hal itu muncul berdasarkan kesepakatan antara eksekutif dan legislatif sebagai cerminan kemauan masyarakat untuk memaksimalkan kesejah-teraannya. Anggaran Pendapatan dan Bela-nja Daerah (APBD) pada hakekatnya meru-pakan salah satu instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masya-rakat di daerah.

Penyusunan anggaran pembangunan dilakukan dengan menggunakan pendekat-an dari bawah (*bottom-up*) dan dari atas (*top-down*). Pendekatan dari bawah dimulai dengan Musyawarah Rencana Pembangun-an (Musrenbang) pada tingkat desa/kelu-rahan sampai Rapat Koordinasi Pemba-ngunan di tingkat Kabupaten/Kota, semen-tara pendekatan dari atas didasarkan pada kebijaksanaan pemerintah Provinsi dan Pusat.

Di samping sebagai suatu rumusan rencana kegiatan menyeluruh, APBD juga berfungsi sebagai instrumen pengendalian dan pengawasan. Dengan demikian, suatu sistem penganggaran yang mencakup di dalamnya aspek penerimaan dan penge-luaran, merupakan pencerminan dari seba-gian kebijakan ekonomi pada sektor publik. Dapat dikatakan bahwa anggaran merupa-kan unsur pokok dalam proses perencanaan fiskal dan sekaligus menjadi bagian penting

dalam keseluruhan proses manajemen pemerintahan.

Untuk tercapainya fungsi anggaran tersebut, maka upaya-upaya yang dilakukan dan persyaratan yang dijadikan sebagai tolok ukur pemrograman dan penganggaran diarahkan kepada hal-hal sebagai berikut:

1. membawa pengaruh besar terhadap perekonomian;
2. mendorong peran serta masyarakat;
3. menciptakan lapangan kerja;
4. usaha pemerataan.

DESENTRALISASI PEMBELANJAAN: Langkah-langkah meningkatkan efektifitas dan efisiensi pembelanjaan daerah

Dalam kondisi keterbatasan pendapatan daerah, saat ini selain meningkatkan pendapatan khususnya dari pendapatan asli daerah (PAD), perlu diupayakan juga adanya penghematan belanja pemerintah melalui rasionalisasi belanja yang diikuti dengan peningkatan disiplin anggaran untuk memenuhi kebutuhan riil dari setiap Dinas/Lembaga/Satuan Kerja Daerah dikaitkan dengan tingkat pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Ada 2 langkah pendekatan yang diambil dalam rangka peningkatan efektivitas dan efisiensi pembelanjaan tersebut, yaitu pendekatan administratif dan pendekatan politis.

Pendekatan administratif

Oleh karena itu, penyusunan anggaran daerah selama ini, penentuan besarnya belanja atau alokasi dana untuk suatu kegiatan oleh suatu unit kerja dilakukan dengan menggunakan pendekatan *incremental* dan *line item*. Pendekatan *incremental* menggunakan data tahun sebelumnya sebagai dasar dalam penyesuaian besarnya penambahan atau pengurangan dengan jumlah atau persentase tertentu tanpa menggunakan alasan yang lebih rasional. Pendekatan semacam ini tidak saja belum menjamin terpenuhi kebutuhan riil, namun juga bisa mengakibatkan kesalahan yang terus menerus berlanjut, karena tidak diketahui apakah belanja periode sebelumnya yang dijadikan

dasar penyusunan anggaran memang sudah didasarkan kepada kebutuhan yang wajar atau tidak. Pendekatan *line-item*, yaitu perencanaan anggaran yang didasarkan “*item*” yang telah ada di masa lalu, pemerintah daerah sulit untuk menghilangkan satu atau lebih item belanja yang telah ada, sekalipun keberadaan item belanja tersebut secara riil tidak dibutuhkan oleh unit kerja yang bersangkutan. Untuk memperbaiki kelemahan tersebut dikembangkan paradigma baru dalam pengelolaan anggaran belanja daerah dengan pendekatan kinerja yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kinerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan.

Pendekatan politis

Proses perencanaan Anggaran Daerah sesuai dengan paradigma yang baru dilakukan dengan lebih menekankan pola perencanaan *bottom-up*. Dengan perubahan paradigma tersebut menuntut kemandirian daerah mengatur rumahtangganya dengan berbagai strategi, alokasi dan prioritas pengeluaran sesuai dengan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, dan pengeluaran daerah harus mampu menghilangkan kesan bahwa anggaran menjadi sumber pemborosan dan kebocoran yang hanya menguntungkan sebagian orang. Dengan pola perencanaan *Bottom up Approach* yang selama ini kurang mendapatkan perhatian dari pengambil kebijakan, sebagai pola perencanaan yang tepat dalam upaya pemerintah untuk menjaring aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Menurut pola perencanaan ini, aspirasi pembangunan dari masyarakat dijadikan pertimbangan utama dalam menyusun usulan kegiatan Daerah dan usulan proyek Daerah. Partisipasi masyarakat menurut pola perencanaan ini dimulai dari tingkat Desa/Kelurahan melalui Musbangdes yang kemudian diteruskan melalui Temu Karya Pembangunan di tingkat Kecamatan, Rakorbang II di tingkat Kabupaten/Kota. Peran serta dan keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan Daerah merupakan isu sentral, sehingga di-

berikan tempat yang proporsional sejak proses perencanaan Anggaran Daerah. Agar mendapatkan sasaran dan tujuan pelayanan umum yang sesuai dengan keinginan masyarakat, maka proses penjangkaran dan penggalian informasi dari masyarakat oleh aparat administrasi Pemerintah menjadi satu titik awal yang sangat penting dan strategis.

Di era keterbukaan dan akuntabilitas publik selama ini, memang sudah sepatutnya masyarakat luas turut memahami dan mengerti secara komprehensif mengenai proses penentuan anggaran dan kegiatan pembangunan yang dibiayai oleh belanja publik. Keikutsertaan anggota masyarakat mencermati APBD merupakan cikalbakal terbentuknya partisipasi publik sebagai pengejawantahan kepedulian dan keseriusan masyarakat dalam menyikapi terwujudnya pemerintahan yang didambakan yaitu pemerintah yang baik (*good governance*) dan pemerintah yang jujur dan bersih (*clean government*). Sikap publik seperti ini perlu ditumbuhkembangkan dan disebarluaskan dalam rangka menghasilkan sebuah struktur APBD yang berbasis pada partisipasi publik.

Partisipasi publik sangat penting dan menjadi isu utama dalam perumusan dan pelaksanaan APBD pada pemerintahan yang modern guna mengurangi bahkan mengantisipasi oknum-oknum dan aparatur yang bermaksud melakukan tindakan distorsif terhadap penyaluran dan penggunaan APBD sebagaimana terjadi selama ini. Perlakuan distorsi ini jelas berakibat pada terganggunya proses *delivery* pelayanan publik dan berdampak negatif terhadap optimalisasi penggunaan anggaran bagi pembangunan di sektor publik.

Desentralisasi Fiskal dan Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan ekonomi diartikan sebagai perkembangan kegiatan dalam perekonomian yang menyebabkan barang dan jasa yang diproduksi dalam masyarakat bertambah dan kemakmuran meningkat. Jadi pertumbuhan ekonomi mengukur prestasi dari

perkembangan suatu perekonomian. Dalam analisis makro, tingkat pertumbuhan ekonomi yang dicapai oleh suatu negara diukur dari perkembangan pendapatan riil yang dicapai suatu negara. Dari satu periode ke periode lainnya kemampuan suatu negara untuk menghasilkan barang dan jasa akan meningkat. Kemampuan yang meningkat ini disebabkan oleh faktor-faktor produksi akan selalu mengalami peningkatan dalam jumlah dan kualitas.

Pertumbuhan dalam bidang ekonomi dapat dicerminkan oleh tingkat pertumbuhan *gross domestic product* (GDP)-nya. Ini kerap kali dianggap sebagai ukuran representatif tentang seberapa baik ekonomi dijalankan. Menurut Mankiw (2003), GDP dapat dipandang dalam dua hal. *Pertama*, sebagai *total income* setiap orang dalam ekonomi itu. *Kedua*, adalah sebagai total pengeluaran dalam output ekonomi barang dan jasa. Dari kedua sudut pandang ini, GDP akan merepresentasikan performa pertumbuhan ekonomi di negara tertentu.

Dalam kaitan pertumbuhan ekonomi dan kebijakan desentralisasi fiskal perlu kiranya dipaparkan mengenai teori desentralisasi generasi pertama (tradisional). Teori desentralisasi fiskal tradisional memberikan pandangan yang menunjukkan bagaimana desentralisasi fiskal bisa meningkatkan fungsi sektor publik, melalui potensi alokasi sumber daya yang lebih efektif dan efisien di sektor publik. Oates (2006) berpendapat bahwa pengeluaran untuk infrastruktur dan sektor sosial yang merespon perbedaan-perbedaan regional dan lokal mungkin akan lebih efektif dalam mempertinggi pembangunan ekonomi daripada kebijakan-kebijakan sentral yang bisa jadi mengabaikan perbedaan-perbedaan tersebut. Argumen ini dapat dibenarkan sebab pemerintah kota/kabupaten mengetahui daerahnya lebih baik daripada yang diketahui oleh pemerintah pusat. Berdasarkan pandangan ini, pemerintah daerah dipercaya bisa mengalokasikan dana kepada masing-masing sektor dalam ekonomi secara lebih efektif dan efisien daripada pemerintah pusat. Efektifitas dan efisiensi dampak bagi

pembangunan tersebut tidak hanya karena masalah preferensi yang sesuai dengan keinginan konstituen/penduduk lokal, tetapi juga dikarenakan masalah skala ekonomi dari cakupan pengadaan barang publik tersebut bagi masing-masing daerah.

Beberapa ahli melihat model Tiebout sebagai *centerpiece* teori desentralisasi fiskal. Dalam makalahnya yang terkenal (1956), Tiebout menyatakan bahwa individu (rumah tangga) yang mobil bebas menyeleksi komunitas berdasarkan preferensi barang publik yang disediakan pemerintah daerah. Individu dalam *Tiebout sorting* bebas memilih daerah tinggalnya berdasarkan kesesuaian kebutuhan dan ketersediaan barang publik yang ada, utilitas maksimal akan tercapai berdasarkan preferensi masing-masing individu. Tetapi terkait dengan teori desentralisasi fiskal, keuntungan kebijakan tersebut tidak hanya masalah *choice* dan preferensi penduduk karena mobilitasnya dalam memilih komunitas, tetapi lebih dari itu, keuntungan tersebut juga bisa muncul karena masih ada potensial dari penyesuaian *output* ke lingkungan lokal (tingkat skala ekonomi yang berbeda) antar daerah (jurisdiksi). (Lihat paparan analisis Davoodi & Zou, 1998; Vasquez, *et al.* 2001; dan Zhang & Fu, 1998).

Desentralisasi Fiskal akan Meningkatkan Efisiensi Ekonomi

Adanya desentralisasi keputusan, peningkatan pendapatan lewat dana transfer, dan pengurangan pengeluaran tidak terduga dipandang sebagai salah satu cara untuk memperbaiki efisiensi sektor publik, memotong defisit anggaran, dan mempromosikan pertumbuhan ekonomi. Argumennya bahwa desentralisasi akan meningkatkan efisiensi ekonomi, sebab pemerintah daerah dapat diposisikan secara lebih baik daripada pemerintah nasional untuk memberikan layanan publik yang sesuai dengan preferensi dan kebutuhan daerah, dan pencapaian efisiensi akan menimbulkan pertumbuhan ekonomi daerah dan juga nasional secara lebih cepat.

Jika pemerintah daerah dalam pembe-

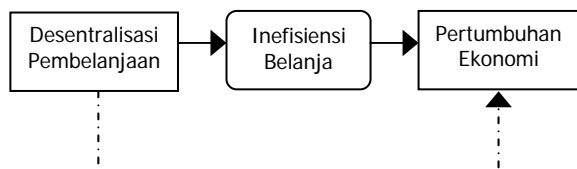
lanjauan dana transfer tersebut mengalokasikan dananya untuk memperkuat pondasi perekonomian daerah melalui investasi daerah dan mengurangi belanja tidak terduga, maka akan berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Tetapi jika dana transfer tersebut dialokasikan untuk kegiatan-kegiatan yang tidak produktif, spekulatif, dan konsumtif yang dapat menimbulkan *idle money*, maka akan berdampak kurang optimal terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Perilaku fiskal (*fiscal behavior*) melalui Penganggaran yang muncul sebagaimana uraian kedua kemungkinan tersebut mempunyai dampak tersendiri terhadap pertumbuhan. Pembelanjaan pembangunan karena berdampak melalui *multiplier*, diasosiasikan dengan peningkatan efektifitas dan efisiensi pembangunan daerah. Sedangkan pembelanjaan rutin yang cenderung tidak produktif dan menimbulkan *idle money*, diasosiasikan dengan efektifitas dan efisiensi pembangunan yang rendah. Kedua hal tersebut berakibat apakah desentralisasi fiskal berhubungan positif atau negatif terhadap pertumbuhan.

Kedua kemungkinan pola pembelanjaan tersebut mempunyai asosiasi terhadap jenis pembelanjaan. Untuk belanja rutin (*current expenditure*) diasosiasikan lebih kecil dampaknya terhadap penguatan ekonomi daerah karena dianggap tidak produktif dan cenderung konsumtif, dan mengarahkan inflasi membesar. Sedangkan pembelanjaan pembangunan (*development expenditure*), dimana melalui perencanaan yang matang berarti cenderung mengurangi belanja tidak terduga, diasosiasikan lebih bisa mempunyai dampak terhadap penguatan ekonomi daerah karena investasi di bidang pembangunan akan mempunyai *multiplier* yang lebih besar terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Apakah berdampak positif atau negatif, dan bagaimana pola hubungannya dapat dideteksi melalui ukuran-ukuran besaran yang muncul di APBD tersebut.

MODEL PENELITIAN

Dalam pemodelan, konstruk yang dibangun dalam penelitian ini menggunakan analisis jalur yang digambarkan sebagai berikut:

Gambar1. Diagram alur



Spesifikasi Persamaan Penelitian

Berdasarkan model teoritis dan digram alur maka peneliti dapat menspesifikasi persamaan penelitian sebagai berikut:

$$PE_t = \zeta_1 DF_t + \zeta_2 ESP_t + e \dots\dots\dots (1)$$

$$ESP_t = \zeta_1 DF_t + e \dots\dots\dots (2)$$

Dimana:

PE = Pertumbuhan Ekonomi

DFi = Dana Desentralisasi

DF1 = Rasio Belanja Total pemerintah daerah terhadap total belanja pusat

ESP_i = Efisiensi Sektor Publik

ESP = rasio belanja tidak terduga terhadap APBD

Analisis Dampak

Dampak kebijakan desentralisasi fiskal bagi pertumbuhan dapat bersifat langsung dan tidak langsung, yaitu melalui variabel efisiensi sektor publik. Hasil regresi dari persamaan (1) yang menggambarkan dampak langsung dihasilkan kondisi berikut:

Tabel 1.

Dampak desentralisasi aspek pembelanjaan terhadap pertumbuhan ekonomi

Variabel	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DF1	1.616060	0.331539	4.874414	0.0000
ESP	-6.068028	1.363242	-4.451174	0.0000
R-squared	0.979551	Mean dependent var	9.308449	
Adjusted R-squared	0.973886	S.D. dependent var	5.388569	
S.E. of regression	0.870779	Sum squared resid	112.2218	
F-statistic	2363.193	Durbin-Watson stat	2.903071	
Prob(F-statistic)	0.000000			

Sumber: data diolah (2008).

Nilai kritis Tabel 1 di atas adalah t tabel pada $\alpha = 5\%$, dengan *degrees of freedom* $(n-k) = 183$ pada uji dua sisi masing-masing sebesar: 1,645. Sedangkan t hitung untuk variabel desentralisasi pembelanjaan yang diukur melalui rasio belanja total daerah terhadap APBN (df1), inefisiensi belanja publik (esp), masing-masing sebesar 4.874 414 dan -4.451174. Jika nilai t hitung > nilai t kritis maka H_0 ditolak, demikian sebaliknya. Dengan demikian, variabel desentralisasi pembelanjaan (df1), dan inefisiensi belanja publik (esp), signifikan masing-masing pada $\alpha = 5\%$, terhadap laju pertumbuhan ekonomi (pe). Koefisien inefisiensi belanja publik (esp) sebesar -6.068 028 menunjukkan bahwa setiap kenaikan 1 unit inefisiensi sektor publik akan menurunkan pertumbuhan ekonomi sebesar -6.06 8028 unit pertumbuhan ekonomi (pe). Koefisien desentralisasi fiskal sektor sisi pengeluaran (df1) sebesar 1.616060 menunjukkan bahwa setiap kenaikan 1 unit desentralisasi fiskal sektor sisi pengeluaran (df1) akan menaikkan pertumbuhan ekonomi sebesar 1.616060 unit pertumbuhan ekonomi (pe). Nilai koefisien determinasi sebesar 0.979551. Artinya, variasi pertumbuhan ekonomi (pe) dijelaskan oleh model sebesar 97,9551% dan sisanya dijelaskan oleh variabel lain diluar model. Hubungan dampak tidak langsung melalui inefisiensi sektor publik menghasilkan kondisi berikut:

Tabel 2.

Dampak desentralisasi fiskal aspek pembelanjaan terhadap inefisiensi sektor publik

Variabel	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DF1	0.009614	0.001351	7.114885	0.0000
R-squared	0.758697	Mean dependent var	0.031952	
Adjusted R-squared	0.677551	S.D. dependent var	0.031307	
S.E. of regression	0.017778	Sum squared resid	0.035713	
Durbin-Watson stat	2.174262			

Sumber: data diolah (2008)

Nilai kritis t tabel untuk $\alpha = 5\%$, dengan df 188 pada uji satu sisi masing-masing sebesar 1,686. Sedangkan t hitung untuk variabel desentralisasi pembelanjaan yang diukur melalui rasio belanja total daerah terhadap APBN (df1), sebesar 7.114885.

Berdasarkan uji t ini, maka dapat disimpulkan bahwa untuk variabel desentralisasi pembelanjaan yang diukur melalui rasio belanja total daerah terhadap APBN (df1), berpengaruh signifikan terhadap inefisiensi belanja publik (esp), pada $\alpha = 5\%$. Koefisien variabel desentralisasi pembelanjaan yang diukur melalui rasio belanja total daerah terhadap APBN (df1) sebesar 0.009614 menunjukkan bahwa setiap kenaikan 1 unit Df1 akan menaikkan 0.009614 variabel inefisiensi belanja publik (esp). Nilai koefisien determinasi penyesuaian sebesar 0.758697 artinya, variasi inefisiensi belanja publik (esp), dapat dijelaskan oleh variabel desentralisasi pembelanjaan yang diukur melalui rasio belanja total daerah terhadap APBN (df1) dalam model I sebesar 75,8697%, sisanya dijelaskan oleh variabel lain diluar model.

Uji Hipotesis

Berdasarkan kondisi nilai probabilitas hasil regresi dari masing-masing persamaan pembentuk model dapat diketahui besarnya pengaruh langsung (*direct effect*) dan pengaruh tidak langsung (*indirect effect*) dari masing-masing transmisi variabel desentralisasi (aspek pembelanjaan, df1; dana transfer, df2; *collecting revenue*, df3) ke pertumbuhan ekonomi (pe). Serta dapat diketahui bahwa jalur transmisi dari Df1 ke pertumbuhan, Df1 ke Sm, Df1 ke Esp dan Df1 ke Kkd berpengaruh secara signifikan, sedangkan transmisi melalui Kkd tidak berpengaruh secara signifikan. Sehingga dapat disusun pengujian hipotesis sebagai berikut:

Tabel 3.
Hasil Uji Hipotesis

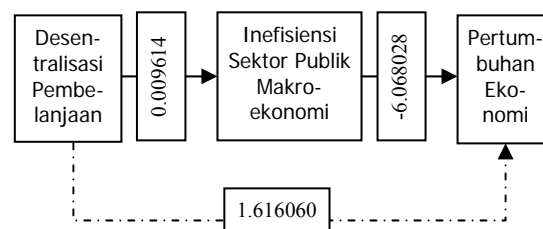
Hipotesis	Penyataan	Simpulan
1	desentralisasi fiskal aspek pembelanjaan (df1) berdampak positif-signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi (pe). (Model I)	H ₀ ditolak, H ₁ diterima
2	inefisiensi belanja publik (esp) berdampak negatif-signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi (pe). (Model I, II, dan III)	H ₀ ditolak, H ₁ diterima
3	desentralisasi fiskal aspek pembelanjaan (df1) berdampak positif-signifikan terhadap	H ₀ ditolak, H ₁ diterima

	inefisiensi sektor publik (esp)	
--	---------------------------------	--

Sumber: data diolah (2008)

Berdasarkan hasil regresi dan pembuktian hipotesis penelitian, maka dapat diketahui transmisi pengaruhnya dan dampak desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan baik itu dampak langsung maupun dampak tidak langsung melalui variabel *intervening*. Hal tersebut dapat gambarkan sebagai berikut.

Gambar 2. Hasil analisis jalur



Sumber: data diolah (2008)

DAMPAK LANGSUNG

Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi

Berdasarkan hasil regresi pengaruh desentralisasi pembelanjaan (df1) yang direpresentasikan oleh rasio belanja total daerah terhadap total belanja pusat, berpengaruh positif-signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di Jawa Timur. Untuk rasio belanja total daerah terhadap total belanja pusat (df1) berpengaruh positif signifikan terhadap pertumbuhan. Hal ini bisa dipahami karena komponen dari df1 ini yang lebih mencerminkan APBD secara lebih menyeluruh, serta aspek pembelanjaan yang berhubungan dengan tingkat dinamika pembangunan di daerah. Artinya besarnya pembelanjaan tersebut mencerminkan besarnya APBD daerah secara keseluruhan dan anggaran yang disusun bisa menjelaskan apakah komponen-komponen kegiatan yang disusun langsung berhubungan dengan aspek-aspek pertumbuhan di daerah atau tidak.

Tabel 3.
APBD propinsi dan APBD kabupaten/kota di Jawa Timur serta peranannya terhadap PDRB Jawa Timur Tahun 2002-2006

Keterangan	2002	2003	2004	2005	2006*
1. Laju Pertumbuhan PDRB ADHK (%)	3,80	4,78	5,83	5,84	5,79
2. PDRB ADHB (Juta Rupiah)	267.157.717	300.609.858	341.065.251	403.419.297	470.627.494
3. APBD Propinsi Jawa Timur (Juta Rupiah)	3.534.739	3.976.399	3.963.715	4.609.954	4.680.517
4. Peranan APBD Propinsi Terhadap PDRB Jatim ADBH (%)	1,32	1,32	1,16	1,14	0,99
5. APBD Kab/Kota (Juta Rupiah)	13.257.740	14.873.224	14.132.160	15.689.947**	20.284.718
6. Peranan APBD (Propinsi + Kabupaten/Kota) Propinsi terhadap PDRB Jatim ADBH (%)	4,96	4,95	4,14	3,89	4,31

Sumber: BPS, Biro Keuangan Pemprop Jatim

* Angka sementara, ** tidak termasuk kabupaten Sampang.

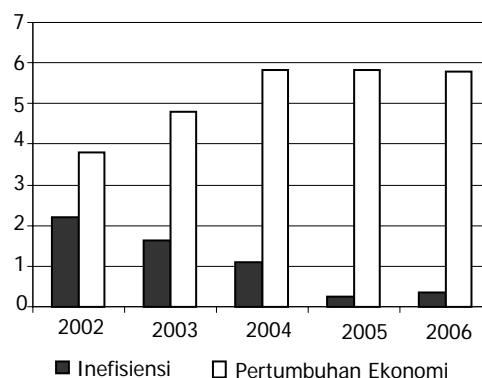
Dari Tabel 3 di atas terlihat bahwa peranan APBD terhadap PDRB mengalami tren penurunan selama tahun 2002-2003. Meskipun peranan APBD cenderung menurun, tetapi jumlah pembelanjaan daerah cenderung naik dan mampu memberi kontribusi positif bagi pertumbuhan. Berdasarkan uraian tersebut berarti bahwa perubahan kebijakan desentralisasi fiskal di Jawa Timur sudah berada pada arah yang benar, yaitu bila dilihat dari sisi pembelanjaan, dampak positif tersebut menunjukkan adanya efektifitas penganggaran. Hal itu mengindikasikan pembelanjaan yang dilakukan pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Timur cenderung merupakan proyek-proyek pembangunan yang secara efektif mampu menggerakkan ekonomi lokal sehingga meningkatkan PDRB daerah yang bersangkutan. Jadi dapat disimpulkan kebijakan desentralisasi fiskal, khususnya menyangkut belanja pemerintah dapat meningkatkan pertumbuhan karena dalam implementasinya sudah merujuk pada sistem penganggaran yang akuntabel dan berdasarkan kinerja.

Dampak Inefisiensi Pembelanjaan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi

Berdasarkan hasil regresi, pengaruh inefisiensi sektor publik negatif-signifikan

terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Hal ini berarti peningkatan rasio belanja tidak terduga terhadap APBD menurunkan pertumbuhan ekonomi. Kondisi ini mudah untuk dipahami karena menunjukkan bahwa adanya peningkatan efisiensi anggaran berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Di balik hal itu berarti bahwa efisiensi dari pengurangan belanja tidak terduga relatif dipergunakan untuk hal-hal yang lebih berdampak pada pertumbuhan, misalnya belanja pembangunan, bukan belanja rutin.

Gambar 3.
Tingkat inefisiensi dan pertumbuhan ekonomi



Sumber: BPS Prop Jatim (dalam angka)

Berdasarkan Gambar 3 di atas, terlihat bahwa terdapat hubungan yang berbanding terbalik antara kebocoran anggaran dan per-

tumbuhan daerah di Jawa Timur. Dengan kata lain, adanya hubungan negatif antara inefisiensi dan pertumbuhan menunjukkan bahwa pengurangan anggaran tidak terduga mampu meningkatkan pertumbuhan. Hal ini berarti pelaksanaan desentralisasi fiskal di Jawa timur sudah mengacu pada sistem penganggaran yang benar, yang mengedepankan fungsi anggaran sebagai alat menciptakan ruang publik; alat kontrol dalam hal transparansi, efektifitas dan efisiensi program daerah dan sebagai refleksi bentuk pemerintahan yang responsif bagi aspirasi masyarakat.

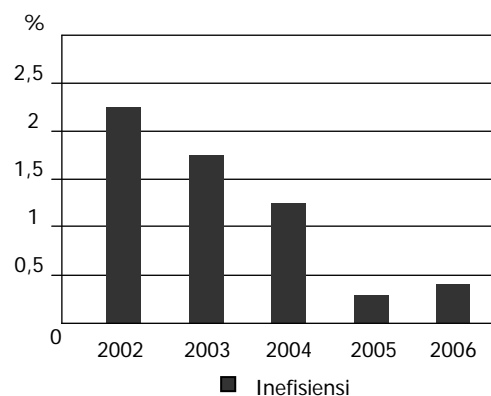
Dapat diduga bahwa kebijakan-kebijakan yang merupakan turunan dari kebijakan desentralisasi fiskal sudah berjalan sebagaimana yang diharapkan. Misalnya, adanya musyawarah rencana pembangunan (musrenbang) yang mampu menampung aspirasi masyarakat secara baik dan selektif berdasarkan skala prioritas yang benar, proses penganggaran dan evaluasi kinerja sudah transparan dan akuntabel, sehingga mampu mereduksi kebocoran-kebocoran yang tidak perlu dan meningkatkan efektivitas serta efisiensi program pembangunan di daerah.

DAMPAK TIDAK LANGSUNG

Hasil statistik menyatakan bahwa dampak desentralisasi fiskal dari aspek desentralisasi pembelanjaan (df1) terhadap inefisiensi sektor publik (esp) adalah positif-signifikan. Rasio belanja pemerintah daerah terhadap belanja nasional yang semakin besar akan berdampak menambah proporsi belanja tidak terduga terhadap APBD, yang juga berarti mengindikasikan bahwa semakin besar belanja pemerintah akan meningkatkan inefisiensi di daerah. Kecenderungan ini wajar dan bisa diterima manakala dalam sistem penganggaran, besaran belanja tidak terduga didasarkan pada besarnya persentase terhadap belanja total daerah, bukan berdasarkan variabel lain yang lebih dapat dipertanggungjawabkan rasionalitasnya. Jadi otomatis semakin besar belanja total daerah akan memperbesar inefisiensi sektor publik.

Bukti empiris di Jawa Timur menunjukkan kondisi berikut: pada tahun 2002 rata-rata belanja total kabupaten/kota di Jawa Timur adalah Rp 252,21 milyar, pada tahun berikutnya mengalami peningkatan berturut-turut menjadi Rp 301,65 milyar (2003), Rp 349,02 milyar (2004), dan Rp 374,098 milyar (2005) dan Rp 394,42 milyar (2006). Meskipun inefisiensi kebocoran pembelanjaan tidak terduga secara absolut cenderung menaik searah peningkatan belanja daerah yang disebabkan sistem penganggaran, besaran belanja tidak terduga didasarkan pada besarnya persentase terhadap belanja total daerah, tetapi secara proporsi terhadap APBD cenderung menurun.

Gambar 4.
Inefisiensi belanja tidak terduga



Sumber: BPS Prop Jatim (dalam angka)

Dampak dari penurunan inefisiensi secara relatif tersebut dapat dilihat berdasarkan beberapa indikator *outcome* efisiensi publik cenderung membaik. Data tersebut dapat disajikan sebagai berikut; Di bidang pendidikan terjadi peningkatan rata-rata lama sekolah dari 6,31 untuk tahun 2001 menjadi 6,68 untuk tahun 2005. Sejak tahun 2001 sampai dengan 2004 terjadi penurunan jumlah penduduk miskin baik secara absolut maupun secara persentase. Pada tahun 2001 jumlah penduduk miskin Jawa Timur adalah 7.267.093 jiwa (20,73%). Kemudian pada tahun 2002, 2003, dan 2004 berturut-turut menjadi 7.181.155 jiwa (20,34), 7.064.289 (19,52), dan 6.979.565 jiwa (19,10%). Pada tahun 2005 angka kemiskinan di Jawa Timur mengalami kenaikan sebesar 8.390.966 jiwa (22,515) akibat faktor-faktor di luar konteks otonomi dae-

rah yaitu kenaikan BBM dan adanya PHK di beberapa perusahaan. Daya beli masyarakat Jawa Timur sampai tahun 2003 memperlihatkan perkembangan yang mengembirakan. Tahun 2001, IDB Jawa Timur sebesar 100,45. Kemudian pada tahun 2002 naik 3,63 persen menjadi 104,10 sebelum akhirnya pada tahun 2003 kembali meningkat tajam sebesar 7,09 persen menjadi 111,48. Dan sedikit terganggu pada tahun 2004 dari 5,77 persen menjadi 117,9, dan 1,31 persen pada tahun 2005 karena akibat kenaikan BBM.

KESIMPULAN

1. Desentralisasi Fiskal aspek pembelanjaan di Jawa Timur berpengaruh positif-signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Berdasarkan signifikansi aspek desentralisasi fiskal tersebut dapat diartikan bahwa pembelanjaan publik yang selama ini dilakukan pemerintah daerah di Jawa Timur cukup efektif dan mempunyai *multiplier* bagi pertumbuhan ekonomi.
2. Desentralisasi pembelanjaan berpengaruh positif signifikan terhadap inefisiensi sektor publik yang diproksi dengan proporsi pengeluaran tidak terduga terhadap APBD. Adanya kenaikan desentralisasi pembelanjaan meningkatkan proporsi pengeluaran tidak terduga terhadap APBD dikarenakan adanya pola penganggaran yang mengacu prosentase tertentu dari biaya tak terduga, bukan ditentukan berdasarkan prediksi pengeluaran yang lebih rasional dan akuntabel.
3. Inefisiensi sektor publik di Jawa Timur berpengaruh negatif-signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Hal ini berarti penurunan inefisiensi sektor publik mampu menambah alokasi dana pemerintah daerah yang dialihkan untuk mendorong sektor-sektor strategis bagi pembangunan, sehingga efisiensi tersebut berdampak positif bagi pertumbuhan.

Implikasi Kebijakan

1. Untuk meningkatkan pengaruh pembelanjaan publik terhadap pertumbuhan, pemerintah kabupaten/kota di Jawa Timur perlu meningkatkan efektifitas penganggaran melalui sistem perencanaan program yang lebih baik (*bottom-up* melalui musrenbang), baik di tingkat desa, kecamatan, maupun tingkat Kabupaten. Dengan hal tersebut sekaligus akan meningkatkan partisipasi masyarakat sehingga sistem kontrol lebih berjalan dan ruang publik dalam manajemen pemerintahan lebih lebar, sehingga kapasitas kelembagaan daerah makin baik dan lebih meningkat dampaknya terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.
2. Untuk menghindari atau mengurangi inefisiensi sektor publik yaitu besarnya biaya tidak terduga yang muncul dalam penganggaran, Departemen dalam Negeri melalui Dirjen OTDA perlu mencari pola penganggaran yang lebih prediktif, rasional dan akuntabel bagi penyusunan APBD di daerah.

DAFTAR RUJUKAN

- BPS. 2006. Data Makro Sosial dan Ekonomi Jawa Timur 2002-2006, Surabaya. 5-284.
- Faisal. 2002. *Fiscal Decentralization and Economic Growth at Provincial Level in Indonesia*. Georgia State university.
- Mankiw, G.N. 2003. Teori Makroekonomi Edisi Kelima. Alih bahasa Imam Nurmawan. Jakarta: Erlangga.
- Oates, E.W. 2008. *Fiscal Federalism*, New York: Harkourt Brace Jovanovich.
- Tiebout, C. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, October, 416-24.
- Vasquez, J.M. et al. 2001. *Growth and Equity Trade Off in Decentralization Policy: China Experience*, Department of Economics. Georgia State University: Andrew Young School of Policy Studies.
- Zhang, T. & Fu, H. 1998, Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in china. *Journal Public Economics*, 67: 221-240.