

# ANALISIS PENGARUH PAD DAN DAU TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI REGIONAL MELALUI BELANJA PEMERINTAH DAERAH PADA WILAYAH GERBANGKERTOSUSILA PERIODE 2014–2018

Achmad Noor Ichsan

Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya Malang

Email: an.ichsan@student.ub.ac.id

## ABSTRAK

*Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis peran belanja pemerintah dalam memediasi hubungan desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi regional yang diukur dengan PDRB. Data sekunder variabel tersebut berasal dari 7 kabupaten/kota dalam kawasan Gerbangkertosusila periode 2014-2018. Pendekatan penelitian ini adalah kuantitatif dengan metode analisis jalur model trimming. Hasil penelitian menunjukkan PAD berpengaruh signifikan terhadap PDRB baik secara langsung maupun tidak langsung, sedangkan DAU hanya berpengaruh secara tidak langsung terhadap PDRB. Hasil pengujian lebih lanjut menunjukkan bahwa belanja pembangunan tidak dapat menjadi variabel intervening antara DAU dan PAD terhadap PDRB.*

*Kata Kunci: desentralisasi fiskal, shifting belanja, pertumbuhan ekonomi regional*

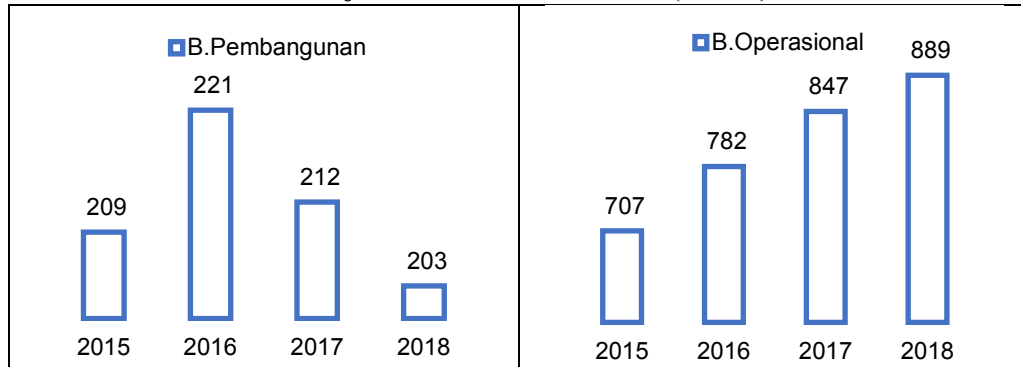
## A. PENDAHULUAN

Perekonomian yang kian bertumbuh merupakan salah satu tujuan makroekonomi suatu negara. Stimulus pun digulirkan demi mengakselerasi pertumbuhan ekonomi. Meskipun temuan Barro (1991) dalam Schaltegger & Torgler (2006) dalam studi empiris yang mencakup banyak negara mendukung pandangan bahwa aliran dana sektor publik yang besar dapat menghambat pertumbuhan ekonomi, tetapi bagi *emerging country* seperti Indonesia, kebijakan fiskal berperan sentral dalam menstimulus pembangunan ekonomi tersebut. Aksi perluasan peran pemerintah dalam perekonomian juga telah dilakukan negara-negara OECD yang telah memperluas pengeluaran pemerintah terhadap PDB lebih dari 20% sejak 1960–2006 (Schaltegger & Torgler, 2006). Indonesia menunjukkan perilaku yang sama. Jumlah belanja pemerintah melalui APBN telah bertumbuh hingga enam kali lipat sejak 2014, yakni dari Rp430 T (APBN-P 2004) menjadi Rp2.461 T (APBN 2019). Dalam kajiannya terhadap belanja negara pada tahun 2017–2018 dengan basis data 2016–2017, Bappenas menemukan korelasi antara belanja negara dan pertumbuhan ekonomi dengan mengatakan bahwa ekonomi Indonesia akan bertumbuh sebesar 0,06% bila terjadi kenaikan belanja kementerian/lembaga sebesar 1%. Dengan demikian, jika terjadi peningkatan sebanyak 11% pada belanja kementerian/lembaga, maka angka tersebut seharusnya dapat memberikan andil terhadap pertumbuhan ekonomi sebesar 0,66%, namun faktanya hanya memberikan andil sebesar 0,24% (mediaindonesia.com, 2019).

Selain itu, pada tahun 2011 Bappenas juga mencatat dengan belanja negara sebesar 1.294 triliun rupiah, pertumbuhan ekonomi mencapai 6,16%. Namun, di tahun 2018 ekonomi hanya bertumbuh sebanyak 5,17% di saat belanja negara mencapai 2.269 triliun rupiah (bisnis.com, 2019). Kritik yang dilayangkan di antaranya adalah belanja pemerintah tidak efisien dalam volume, tidak efektif dalam mencapai target makroekonomi, serta pembagian belanja barang dan belanja modal yang tidak tepat. Pembagian belanja yang takimbang dapat terjadi karena adanya pergeseran (*shifting*) belanja. Porsi belanja pemerintah masih berimbang berat pada belanja operasional, seperti yang diilustrasikan pada Gambar 1. Belanja modal sempat meningkat 5,8% di tahun 2016, namun perlahan menurun pada tahun selanjutnya. Di satu sisi, belanja operasional menunjukkan keadaan sebaliknya.

Belanja operasional mengalami kenaikan yang stabil sejak 2015. Struktur belanja operasional pemda, baik di tingkat kabupaten/kota maupun provinsi, umumnya dipenuhi oleh belanja pegawai, yakni di tahun 2018 dapat mencapai lebih dari 35% belanja APBD. Angka tersebut bahkan pernah mencapai 44% di tahun 2012 (DJP, 2016).

Gambar 1: Realisasi Belanja Pemerintah 2015–2018 (triliun)



Sumber: DJPK 2020, diolah

Fenomena *shifting* belanja dapat terjadi disebabkan beberapa alasan, misalnya menjalankan agenda pemerintah pusat sehingga memerlukan sinergi yang simultan dengan pemda. Selain itu, perubahan agenda prioritas karena keadaan tertentu; berkurangnya sumber utama pendapatan daerah sebab—misalnya—efek domino perdagangan internasional; menjalankan saran dan rekomendasi lembaga audit internal ataupun eksternal (lembaga internasional) terkait kinerja pemerintah; ataupun pascareviu kualitas belanja pemerintah (*spending review*) juga dapat menggeser alokasi belanja pemerintah. Kondisi kahar yang menyebabkan pergeseran anggaran pemerintah baru-baru ini adalah merebaknya *coronavirus disease* (Covid-19) sejak Januari 2020 hingga ditetapkan menjadi pandemi global. Kejadian luar biasa itu menurunkan aktivitas ekonomi yang diperlihatkan melalui PDB Q1/2020, contohnya Amerika Serikat yang melambat sebesar 0,3% (yoy) hingga Hongkong berkontraksi sebesar -8,9%. Alhasil perekonomian diproyeksi mengalami perlambatan atau resesi. Di tengah risiko ketidakpastian perekonomian global, pemerintah Indonesia secara bijak mempertimbangkan kembali pembiayaan pengeluaran pemerintah dan realisasi anggaran belanja atas program yang sudah ditetapkan dalam APBN. Produk hukum yang diterbitkan di kemudian hari juga menggambarkan pola efisiensi belanja yang lebih mengutamakan belanja operasional dibandingkan belanja pembangunan dalam menjaga stabilitas perekonomian nasional. Proyek pembangunan yang dicerminkan dengan belanja modal yang digulirkan pun harus tertunda sementara. Di sisi lain, program rutin/operasional bansos pun banyak dikururkan sebagai stimulus berupa *buffer* dalam menjaga tingkat konsumsi masyarakat. Pemda pun perlu melakukan efisiensi anggaran belanja mengingat kontraksi perekonomian akan menurunkan PAD dari berkurangnya pajak daerah karena penurunan aktivitas ekonomi. Peristiwa tersebut menunjukkan *shifting* peran pemerintah di sisi pengeluaran, dari belanja pembangunan ke belanja operasional/rutin, dalam menyokong kestabilan pertumbuhan ekonomi. Istilah klasifikasi belanja ke dalam dua kategori tersebut merujuk pada sistem *dual budgeting*. Dalam sistem penganggaran tersebut, *pengeluaran rutin* merupakan nomenklatur untuk alokasi pengeluaran yang membiayai kegiatan rutin pemerintah, sedangkan *pengeluaran pembangunan* dialokasikan untuk pengeluaran yang membiayai proyek-proyek pembangunan untuk mendukung pelaksanaan sasaran pembangunan nasional (Santosa, 2008). Indonesia dahulu mengenal sistem penganggaran tersebut karena pernah menerapkannya sebelum kemudian diganti dengan sistem penganggaran *unified budgeting*.

APBD sebagai rancangan tahunan anggaran pemda yang dibahas dan disetujui antara DPRD dan pemda dan ditetapkan melalui perda merupakan bentuk kekuatan fiskal dari

pemda dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara umum. Anggaran pemerintah dalam kondisi dan taraf tertentu dapat mempengaruhi tumbuh kembangnya perekonomian. Kharisma (2013) mendukung pernyataan ini dengan penelitiannya yang meliputi dua era, yakni sebelum dan sesudah diterapkannya desentralisasi fiskal dengan dua sampel periode waktu yang terpisah, yaitu 1995–2000 dan 2001–2004. Hasil studi menunjukkan bahwa peran anggaran pemerintah daerah memiliki pengaruh negatif sebelum diterapkannya desentralisasi fiskal. Namun kemudian, keadaan berbalik ke arah yang lebih baik setelah diterapkannya desentralisasi fiskal. Peran anggaran pemerintah daerah mengalami eskalasi yang cukup untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, baik melalui sisi penerimaan maupun melalui sisi pengeluaran. Meskipun sisi pengeluaran berperan jauh lebih besar dibandingkan sisi penerimaan. Pada awalnya, dari sisi pengeluaran, pengaruh belanja pembangunan berperan lebih besar dibandingkan belanja rutin dalam mendorong pertumbuhan ekonomi daerah sebelum pelaksanaan desentralisasi, baik di Jawa maupun di luar Jawa. Kemudian keduanya, baik belanja rutin maupun belanja pembangunan, mengalami kenaikan yang cukup signifikan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi daerah saat memasuki era awal desentralisasi.

Kharisma (2013) menyimpulkan bahwa dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, baik sebelum maupun sesudah implementasi desentralisasi fiskal, belanja pembangunan masih memiliki peran yang lebih besar dibandingkan dengan belanja rutin. Pernyataan tersebut juga didukung oleh temuan Butkiewicz & Yanikkaya (2011) yang menyarankan untuk lebih berinvestasi dalam infrastruktur. Tetapi Schaltegger & Torgler (2006) memberikan pandangan yang bersebrangan bahwa belanja modal pemerintah tidak memiliki pengaruh apapun terhadap pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, Devrajan, Swaroop, dan Zou (1996) dalam Waryanto (2017) yang mengambil objek 43 *developing countries* menyimpulkan bahwa hanya belanja rutin pemerintah yang berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Keterangan di atas memberikan gambaran perbedaan temuan dari penelitian atas belanja yang dilakukan pemerintah. Berangkat dari perbedaan temuan penelitian terdahulu tersebut, penelitian ini disusun dengan fokus pada pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi regional dengan menyertakan dan mengakomodasi dua klasifikasi belanja berdasarkan *dual budgeting* sebagai mediator atau variabel *intervening* pada wilayah *Surabaya Metropolitan Area* (SMA) atau yang lebih dikenal dengan Gerbangkertosusila (GKS).

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini akan menjawab pertanyaan mengenai bagaimana pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Pembangunan dan Belanja Rutin Pemerintah Daerah di Kawasan Gerbangkertosusila, bagaimana pengaruh PAD, DAU, Belanja Pembangunan dan Belanja Rutin terhadap PDRB di Kawasan Gerbangkertosusila, serta apakah Belanja Pembangunan dan Belanja Rutin dapat menjadi variabel *intervening* antara desentralisasi fiskal dan PDRB di Kawasan Gerbangkertosusila.

## **B. KERANGKA TEORI**

### **Pertumbuhan Ekonomi**

Bangunan utama dalam teori ekonomi makro adalah identitas neraca nasional yang menunjukkan Produk Domestik Bruto suatu negara. PDB total yang dilambangkan dengan  $Y_t$  mengukur nilai total semua barang dan jasa akhir yang telah diproduksi di suatu negara selama satu tahun (Olsson, 2013). Menurut BPS, PDB pada dasarnya merupakan jumlah nilai tambah yang dihasilkan oleh seluruh unit usaha dalam suatu negara tertentu. Total PDB dapat dihitung dengan tiga cara yang kesemuanya harus memperoleh hasil yang sama (Olsson, 2013), yakni melalui pendekatan produksi, pendapatan, dan pengeluaran.

Konsep perhitungan PDRB melalui pendekatan pengeluaran ini pertama kali dikemukakan oleh John Maynard Keynes dalam buku *The General Theory* (Skousen, 2005). Poin utama kebijakan makro Keynes adalah bagaimana pemerintah dapat

mempengaruhi *aggregate demand* agar mencapai posisi *Full Employment* (Deswanto, Ismail, & Hendarmin, 2017). Rumus yang dicetuskan oleh Keynes adalah (Olsson, 2013):  $Y = C + I + G + X - M$ . Dari rumus tersebut dapat diketahui bahwa pemerintah ( $G$ ) sebagai agen independen mampu menstimulus perekonomian melalui pengeluaran yang efektif (Skousen, 2005).

### **Desentralisasi Fiskal**

Pemberian otonomi luas kepada daerah yang diiringi dengan desentralisasi fiskal diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat serta mampu meningkatkan daya saing daerah melalui belanja-belanja pemerintah (*government spending*) yang dianggarkan dan direalisasikan. Negara-negara yang mulai menerapkan desentralisasi memproyeksi bahwa praktik tersebut akan meningkatkan kinerja sektor publik mereka. Dengan harapan, semakin dekat jarak pemerintah dengan rakyat, maka semakin responsif pemerintah dalam menjangkau preferensi konstituennya sehingga dapat menyediakan layanan publik yang lebih baik dan sesuai kebutuhan dasar layanan konstituennya. Tetapi tujuan yang tepat untuk merestrukturisasi sektor publik tidak bisa hanya sekadar desentralisasi. Masalah dasarnya adalah menyelaraskan tanggung jawab dan instrumen fiskal dengan tingkat pemerintahan yang tepat (Oates, 1999). Dana Perimbangan (*intergovernmental transfer*) merupakan contoh instrumen yang mengoneksikan tingkat pemerintahan yang satu dengan yang lain. Secara teori, terdapat sejumlah alasan yang menjustifikasi transfer dana pusat ke daerah (Schroeder dan Smoke, 2003), yaitu:

1. pemerataan secara vertikal (memperbaiki kemampuan pendapatan),
2. pemerataan secara horizontal (redistribusi antar daerah),
3. memperbaiki masalah *interjurisdictional spillovers* (eksternalitas), serta
4. memperbaiki kelemahan administrasi serta mengurangi rantai birokrasi.

Namun demikian, ketergantungan terhadap dana transfer pemerintah pusat seyogyanya bersifat temporer dan berangsur-angsur berkurang porsinya di dalam APBD. Adi (2006) memiliki satu pandangan dengan hal ini merujuk pada tujuan desentralisasi fiskal yaitu mewujudkan kemandirian daerah. Pemerintah daerah, dalam perspektif ini, diproyeksikan mampu mengeksplorasi sumber-sumber keuangan lokal, khususnya melalui PAD (Sidik, 2002 dalam Adi, 2006). Dengan demikian, dependensi pemda atas transfer pemerintah pusat berupa dana perimbangan diproyeksikan akan semakin dikurangi dan dibatasi dari tahun ke tahun. Kerasionalan argumentasi tentang mengapa pemerintah daerah perlu menurunkan rasio dependensi ini disampaikan oleh Oates (1995) dalam Adi (2006) sebagai berikut:

1. Bantuan pusat seringkali disertai dengan persyaratan tertentu, oleh karena itu daerah otonom cenderung bersifat kompromis. Terlebih jika bantuan transfer mendominasi sumber penerimaan lokal, maka fiskal daerah cenderung sensitif jika terjadi volatilitas pada fiskal pemerintah pusat.
2. Dependensi akan transfer dapat menurunkan kreatifitas lokal dalam memutuskan kebijakan terkait penerimaan daerah yang lebih efisien.

### **Dana Alokasi Umum**

DAU digunakan sebagai sebuah instrumen untuk mengatasi *horizontal imbalance*, artinya DAU disalurkan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah. Hal tersebut konsisten dengan penelitian Uhise (2013) yang menyatakan bahwa DAU berpengaruh signifikan positif terhadap pertumbuhan ekonomi di Sulawesi Utara, serta Maryati & Endrawati (2010) dengan objek di Sumatera Barat. Penggunaan DAU sendiri ditetapkan sepenuhnya oleh daerah penerima atau disebut *block grants*. Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 27 Ayat 1, DAU yang ditetapkan memiliki jumlah secara keseluruhan sekurang-kurangnya sebesar 26% dari Pendapatan Dalam Negeri (PDN) Neto yang ditetapkan dalam APBN. DAU dialokasikan kepada daerah otonom dengan mengacu

kepada suatu formula yang disebutkan dalam pasal 27 ayat 2, yaitu DAU untuk suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal (*fiscal gap*) dan alokasi dasar.

### **Pendapatan Asli Daerah**

Menurut Humes IV (1991) dalam Muluk (2009:142) menyatakan bahwa sumber keuangan daerah secara prinsip terbagi menjadi tiga, yaitu : *locally raised revenue* (atau pendapatan asli daerah), *transferred or assigned income* (dana transfer dari pemerintah atasan), dan *loans* (pinjaman). Dari ketiga sumber pendapatan daerah tersebut, PAD seharusnya menjadi sumber penghasil utama dari pendapatan daerah (Muluk, 2009:143). PAD merupakan wujud dari kemandirian pemda dalam pengelolaan keuangan fiskal sedangkan dana perimbangan adalah wujud ketergantungan pemda atas transfer pemerintah pusat. Semakin besar proporsi bantuan pusat dibandingkan dengan PAD, maka semakin besar tingkat ketergantungan daerah (Muluk, 2009:25). Idealnya PAD menjadi sumber pendapatan daerah yang utama (Adi, 2006) karena sumber pendapatan lain cenderung volatil dan di luar kendali (kewenangan) pemerintah daerah (Sidik, 2002 & Bappenas, 2003 dalam Adi, 2006).

### **Pengeluaran Pemerintah**

Rostow & Musgrave dalam Deswanto, Ismail, & Hendarmin (2017) mengemukakan teori berdasarkan perspektif mereka melalui observasi terhadap pembangunan ekonomi di beberapa negara. Model yang dikembangkan mengorelasikan pengeluaran pemerintah dengan tahapan pembangunan ekonomi yang terdiri atas tiga tahap: tahap awal, menengah dan lanjut. Peran pemerintah di tahap awal cukup besar dilihat dari persentase investasi pemerintah terhadap total investasi di awal perkembangan ekonomi karena di tahap ini pemerintah perlu menyediakan sarana dan prasarana dasar seperti pendidikan, kesehatan, transportasi dan lain-lain.

Mengusung konsep yang sama, hipotesis Keynesian menyatakan bahwa ekspansi pengeluaran pemerintah mempercepat pertumbuhan ekonomi, sehingga pengeluaran pemerintah dianggap sebagai faktor eksogen yang merubah output agregat (Loizides & Vamvoukas, 2005 dalam Hasnul, 2015). Pemikiran Keynes menyarankan bahwa kebijakan fiskal yang proaktif merupakan instrumen pemerintah untuk mendorong aktivitas ekonomi dan pertumbuhannya (Shahuda, 2015 dalam Hasnul, 2015).

### **Belanja Daerah**

Pada penyusunan anggaran daerah dalam APBD, belanja daerah dikategorikan ke dalam dua nomenklatur, yaitu Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung. Belanja Langsung merupakan belanja daerah yang terkait serta dipengaruhi langsung dengan program atau kegiatan yang direncanakan, sedangkan Belanja Tidak Langsung adalah belanja yang tidak terkait langsung dengan kegiatan dan program yang dilaksanakan serta sukar diukur dengan capaian prestasi kerja yang ditetapkan.

Dalam rangka penyusunan penelitian ini, maka pengelompokan Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung direklasifikasi menjadi Belanja Rutin/Operasional dan Belanja Pembangunan, merujuk pada klasifikasi menurut sistem *dual budgeting* yang pernah diterapkan di Indonesia hingga awal tahun 2000-an dan Wilson & Game (1994:134) dalam Muluk (2009:158). Mereka membedakan jenis pengeluaran daerah dalam anggaran daerah menjadi dua kelompok utama, yaitu *current expenditure* atau *revenue expenditure* dan *capital expenditure*. Untuk mempertahankan pelayanan publik agar tetap terselenggara maka diperlukan *current expenditure* yang berperan sebagai belanja operasional pemda. Sedangkan pengeluaran yang menghasilkan aset jangka panjang merupakan peran dari *capital expenditure*. Biaya *capital expenditure* relatif mahal, namun manfaat yang dihasilkan tetap dimiliki meski telah melewati TA berjalan.

### ***Shifting* Belanja**

Dalam teori proses penganggaran dikenal dua teori perubahan anggaran, yaitu *Theory of Incrementalism* dan *Punctuated Equilibrium Theory* (PET). *Theory of Incrementalism* menyatakan bahwa perubahan anggaran terjadi dalam jumlah yang kecil dan pergeseran (*shift*) dalam kebijakan bersifat gradual. Perubahan yang ada juga bersifat minor terhadap kebijakan saat ini (*existing*). Di sisi lain, *Punctuated Equilibrium Theory* (PET) yang diperkenalkan pertama kali oleh Baumgartner & Jones (1993) merupakan teori pengambilan keputusan berbasis agenda (*agenda-based theory*). Teori PET mengakomodasi perubahan anggaran yang terjadi dalam skala besar (Flink, 2014). Jones & Baumgartner (2012) dan Flink (2014) dalam Guragain & Lim (2019) mencatat bahwa terdapat dua pola perubahan yang mahsyur dan utama dari *incremental* dan *punctuated-budget*, yaitu disebabkan oleh batasan kemampuan kognitif pengambil kebijakan dan *institutional friction*. Dikarenakan penentuan *shifting* belanja bukan menjadi fokus penelitian, maka garis besar dari teori ini adalah untuk mengetahui bahwa anggaran belanja dapat berubah dan bergeser karena dipengaruhi oleh perubahan kebijakan prioritas ataupun karena alasan politis.

### **Hubungan antara Desentralisasi Fiskal dengan Pengeluaran Pemerintah**

Hubungan antara desentralisasi fiskal dengan pengeluaran cukup erat jika dilihat dari teori *fiscal adjustment*. Saat anggaran defisit, maka pemerintah perlu menyesuaikan anggaran, dengan meningkatkan pendapatannya ataupun mengefisiensikan belanja di tahun anggaran bersangkutan. Ketika penerimaan lebih kecil, maka kemampuan fiskal untuk membiayai belanja lebih kecil. Beberapa alternatif yang dapat dipilih dalam rangka menanggulangi hal tersebut di antaranya dengan melakukan pembiayaan berupa pinjaman untuk meningkatkan kemampuan fiskalnya, atau meningkatkan penerimaan, atau mengurangi pengeluaran pemerintah dengan mengurangi belanja-belanja yang tidak masuk prioritas, kurang strategis serta bersifat konsumtif. Dalam konteks daerah, maka ketika bantuan fiskal dari pusat berupa dana perimbangan diproyeksikan berkurang, maka pemerintah daerah dapat mengambil opsi untuk meningkatkan PAD atau mengurangi belanja daerah, antara belanja modal atau belanja rutin, atau keduanya. Dari pernyataan di atas dapat disimpulkan bahwa desentralisasi fiskal memiliki hubungan yang erat terhadap pengeluaran pemerintah.

### **Hubungan antara Pengeluaran Pemerintah dan PDRB**

Pengeluaran Pemerintah mempunyai hubungan yang kuat terhadap PDRB. Hal ini dapat ditunjukkan dari salah satu unsur pembentuk PDRB menurut pengeluaran model Keynes, di mana Pengeluaran Pemerintah merupakan bagian dari unsur dari pembentuk tersebut. Pengeluaran pemerintah (*government expenditure*) adalah bagian dari kebijakan fiskal (Sukirno, 2000). Tujuan utama kebijakan fiskal, yaitu menstimulus perekonomian. Kebijakan fiskal adalah solusi terbaik menurut Keynes ketika ekonomi mengalami kelesuan karena tidak bisa lagi meningkatkan konsumsi dan investasi dalam daerah. Adolf Wagner dalam Deswanto, Ismail, & Hendarmin (2017) menyatakan sebuah teori *The Law of Ever Increasing State Active* tentang pengeluaran pemerintah yang semakin meningkat dari waktu ke waktu karena bertambahnya aktivitas pemerintah yang perlu dibiayai, di mana sebagian pengeluaran tersebut dimaksudkan untuk belanja administrasi dan sebagian lain untuk proyek pembangunan (Sukirno, 2011).

Terdapat sejumlah literatur yang mencoba menemukan hubungan antara pengeluaran pemerintah dengan pertumbuhan ekonomi, baik di negara maju maupun berkembang. Ghura (1995) dalam Hasnul (2015) yang menggunakan data panel untuk 33 negara di area Sub-Sahara Afrika dalam periode 1970–1990 memberikan hasil hubungan negatif antara konsumsi pemerintah dan pertumbuhan ekonomi. Masih di lokasi yang sama dengan periode 1987 hingga 1997, Yasin (2000) dalam Hasnul (2015) menemukan hasil yang

berbeda dengan Ghura (1995) yang menyimpulkan bahwa pengeluaran pemerintah pada pembentukan modal memberikan efek positif signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi serta menyarankan belanja tersebut untuk ditingkatkan. Dukungan yang sama juga diberikan dari temuan Alexion (2009) dalam Hasnul (2015) dengan objek wilayah Eropa bagian tenggara, yakni menyarankan pengambil kebijakan untuk menciptakan lingkungan kondusif agar pembentukan modal dapat berkembang.

### **Hubungan antara Desentralisasi Fiskal dan PDRB**

Latar belakang penerapan desentralisasi fiskal di beberapa negara berkembang di antaranya adalah bentuk upaya pemerintah dalam memperbaiki efisiensi ekonomi, meraih efisiensi biaya, memperbaiki akuntabilitas, atau mengakselerasi mobilisasi sumber daya (Bird & Vaillancourt, 1998 dalam Sabilla & Jaya, 2014). Di sisi lain, meski terdapat sejumlah negara yang memakai sistem desentralisasi fiskal, pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi masih ditemukan perdebatan. Misalnya, Zhang & Zou (1998) dalam Sabilla & Jaya (2014) menemukan hubungan negatif antara desentralisasi fiskal dengan pertumbuhan ekonomi di China, sedangkan Faridi (2011) dalam Sabilla & Jaya (2014) justru menemukan hubungan positif di antara keduanya di Pakistan. Menurut Faridi (2011) hal ini dapat disebabkan karena perbedaan ukuran desentralisasi fiskal di beberapa studi. Pengukuran yang tidak akurat dapat mengarah kepada perbedaan pengaruh di antara keduanya (Ebel dan Yilmaz, 2002 dalam Sabilla & Jaya, 2014).

Desentralisasi fiskal dan PDRB dapat dikaitkan juga dengan teori pilihan publik (*public choice theory*). Desentralisasi adalah medium penting dalam mengeskalasikan kesejahteraan pribadi melalui pilihan publik (Muluk, 2009:6). Berdasarkan perspektif ini, dalam memilih lokasi tempat tinggal tiap individu diasumsikan akan membandingkan pajak dan berbagai paket layanan yang ditawarkan oleh beragam kota yang berbeda. Lokasi yang memberikan pilihan paket yang terbaik akan dipilih oleh individu yang rasional. Setidaknya terdapat tiga manfaat yang bisa diambil dari pemerintah daerah (*local government*) menurut perspektif ini (Muluk, 2009:8), yaitu:

1. Daya tanggap instansi publik terhadap preferensi individual (*public responsiveness to individual preferences*),
2. Kemampuan memenuhi permintaan atas komoditas publik (*the demand for public good*), dan
3. Penyediaan komoditas publik yang lebih memuaskan (*the supply of public goods*)

Berdasarkan rumusan masalah yang disebutkan di atas maka dibentuk hipotesis awal sebagai berikut:

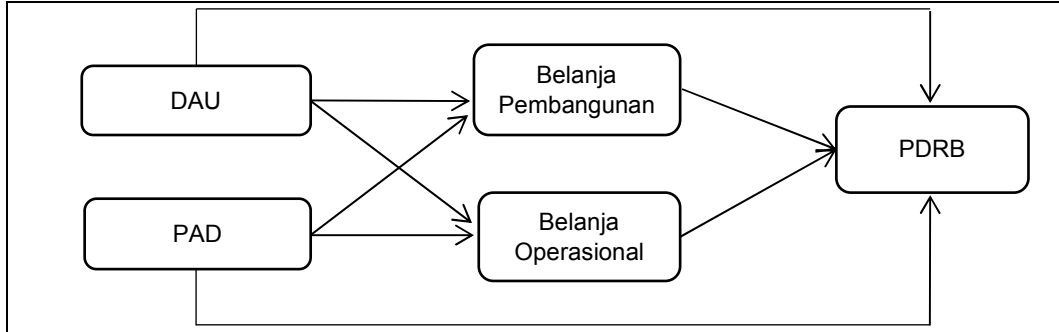
1. Diduga bahwa DAU dan PAD mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Pembangunan dan Belanja Rutin Pemerintah Daerah di Kawasan Gerbangkertosusila.
2. Diduga bahwa PAD, DAU, Belanja Pembangunan dan Belanja Rutin mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap PDRB di Kawasan Gerbangkertosusila.
3. Diduga bahwa Belanja Pembangunan dan Belanja Rutin mampu bertindak sebagai variabel *intervening* antara Desentralisasi Fiskal dan PDRB di Kawasan Gerbangkertosusila.

### **C. METODE PENELITIAN**

Estimasi menggunakan regresi data panel dengan metode analisis jalur model *trimming*. Analisis disimulasikan dengan membentuk tiga persamaan hipotesis awal untuk melihat pengaruh langsung variabel DAU dan PAD terhadap PDRB dan pengaruh tidak langsung melalui Belanja Pembangunan dan Operasional. Dengan merujuk hasil uji signifikansi, ketiga persamaan awal dapat berubah menjadi persamaan perbaikan. Uji kesesuaian model analisis jalur menggunakan uji statistik koefisien Q untuk melihat

kesesuaian model perbaikan yang diusulkan memiliki kesesuaian (*fit*) dengan data atau tidak. Suatu model yang diusulkan dikatakan *fit* dengan data bila matriks korelasi sampel tidak jauh berbeda dengan matriks korelasi estimasi atau korelasi yang diharapkan (Riduwan, 2017).

Gambar 2: Kerangka Jalur Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung



Sumber: diolah

Persamaan awal berdasarkan kerangka jalur pengaruh adalah sebagai berikut:

- (1)  $BP_{it} = \alpha + \beta_1 P1X1_{it} + \beta_2 P1X2_{it} + \varepsilon_{it}$ ,
- (2)  $BR_{it} = \alpha + \beta_1 P2X1_{it} + \beta_2 P2X2_{it} + \varepsilon_{it}$ ,
- (3)  $Y_{it} = \alpha + \beta_1 P3X1_{it} + \beta_2 P3X2_{it} + \beta_3 P3BP_{it} + \beta_4 P3BR_{it} + \varepsilon_{it}$ , di mana :

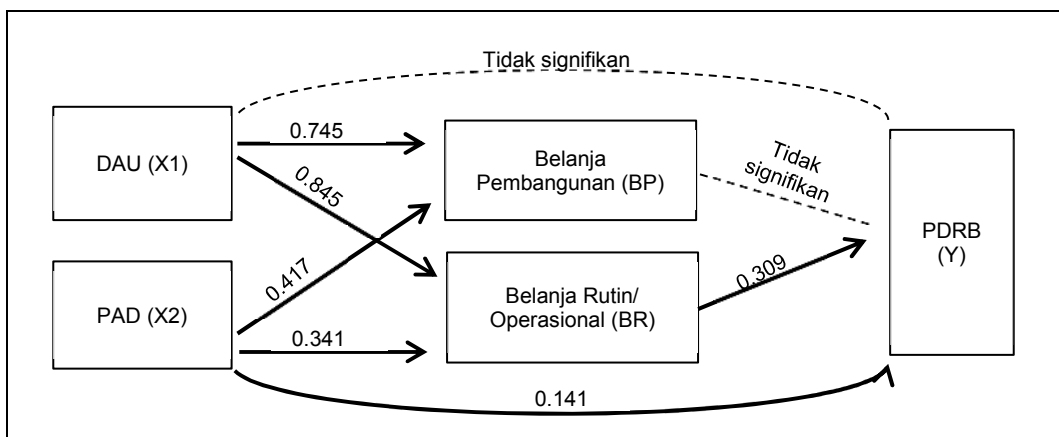
Y = Produk Domestik Regional Bruto      BP = Belanja Pembangunan  
 X1 = Dana Alokasi Umum                      BR = Belanja Rutin/Operasional  
 X2 = Pendapatan Asli Daerah              P1-3 = Persamaan Pertama, Kedua, Ketiga

#### D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Persamaan regresi yang terbentuk adalah sebagai berikut:

- (1)  $BP_{it} = -1.498 + 0.745 P1X1_{it} + 0.417 P1X2_{it} + \varepsilon_{it}$ ,
- (2)  $BR_{it} = -0.365 + 0.845 P2X1_{it} + 0.341 P2X2_{it} + \varepsilon_{it}$ ,
- (3)  $Y_{it} = 7.439 + 0.141 P3X2_{it} + 0.309 P3BR_{it} + \varepsilon_{it}$ ,

Gambar 3: Struktur Model Perubahan



Sumber : diolah

Koefisien Jalur atau Pembobotan Jalur merupakan nilai koefisien regresi standar—biasanya disimbolkan dengan beta ( $\beta$ ) dalam persamaan regresi—yang menunjukkan pengaruh langsung dari suatu variabel independen terhadap variabel dependen dalam suatu model jalur (Haryono, 2016). X1 (DAU) mempunyai koefisien jalur menuju BP (Belanja



Pembangunan) sebesar 0.745 namun BP tidak signifikan sehingga pengaruh total melalui BP adalah 0 (nol). Di sisi lain, X1 mempunyai koefisien jalur menuju BR senilai 0.845 serta melalui BR (Belanja Rutin) dengan koefisien jalur sebesar 0.309 terhadap Y (PDRB), sehingga nilai pengaruh total X1 terhadap Y adalah  $0.845 \times 0.309 = 0.2611$ .

Tabel 1: Analisis Jalur Penelitian

Variabel	Koefisien Jalur	Pengaruh				Pengaruh Bersama $R_{br.x^2}^2$
		Langsung	Tidak Langsung (via BP)	Tidak Langsung (via BR)	Total	
DAU	0.745	-	-	-	-	0.2611
	0.845		-	0.309	-	
PAD	0.417	0.141	-	-	-	0.2464
	0.341		-	0.309	-	
BP	-	-	-	-	-	-
BR	0.309	0.309	-	-	0.309	-
X2 & BR	-	-	-	-	-	0.99

Sumber : Data 2020, diolah

X2 (PAD) memiliki pengaruh langsung dan tidak langsung terhadap variabel dependen Y. Dari sisi pengaruh tidak langsung, X2 memiliki koefisien jalur menuju BP sebesar 0.417 namun BP tidak signifikan. Kemudian, X2 memiliki koefisien jalur menuju BR sebesar 0.341 serta melalui BR dengan koefisien jalur sebesar 0.309 terhadap Y. Dari sisi pengaruh langsung, X2 mempunyai nilai koefisien jalur sebesar 0.141 terhadap Y. Berdasarkan angka-angka yang dijabarkan di atas, maka diperoleh nilai pengaruh total variabel X2 terhadap Y sebesar  $(0.341 \times 0.309) + 0.141 = 0.2464$ .

BP tidak memiliki koefisien jalur karena tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap Y. Sedangkan BR berpengaruh langsung signifikan terhadap Y dengan koefisien jalur senilai 0.309, maka nilai pengaruh totalnya sebesar 0.309. Pengaruh bersama BR dan X2 terhadap Y adalah 99% yang terlihat dari nilai *R-square* model persamaan ketiga.

### Pengaruh DAU

Berdasarkan hasil regresi, secara parsial, ketika DAU mengalami kenaikan sebanyak 1% maka Belanja Pembangunan akan meningkat sebanyak 0,745%. Hasil penelitian ini sejalan dengan studi yang dilakukan di Sulawesi Utara (Uhis, 2013) serta kabupaten/kota di Pulau Jawa, Bali, dan Nusa Tenggara (Oktrinimatmaja, 2011). Secara parsial, DAU juga berpengaruh positif signifikan terhadap Belanja Rutin sebesar 0.845. DAU paling besar pengaruhnya terhadap Belanja Rutin daripada Belanja Pembangunan. Hal ini menyiratkan bahwa penggunaan alokasi DAU lebih banyak dimanfaatkan untuk membiayai kebutuhan operasional pemda, namun porsi belanja modal berkurang sehingga perekonomian daerah cenderung melambat dan belanja pembangunan menjadi tidak signifikan dalam mempengaruhi PDRB.

Hasil regresi pada struktur awal persamaan ketiga sebelum dilakukan *trimming* menunjukkan koefisien DAU negatif dengan nilai -0,493071 serta nilai *Prob.* 0,1335. Dari angka tersebut dapat diinterpretasikan bahwa jika terjadi penambahan DAU sebanyak 1% maka akan mengurangi atau menghambat laju pertumbuhan PDRB sebanyak 0,49%. Hasil tersebut signifikan bila tingkat signifikansi *alpha* yang digunakan 15%. Namun, karena nilai *alpha* yang digunakan dalam penelitian ini adalah 10%, maka variabel DAU menjadi tidak signifikan terhadap PDRB. Dampak DAU yang berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi sejalan dengan hasil penelitian Setiyawati & Hamzah (2007) yang menggunakan tingkat signifikansi 5%.

Dampak negatif DAU terhadap PDRB dapat disebabkan oleh penggunaan DAU yang tidak sepenuhnya digunakan untuk pembangunan serta percepatan pertumbuhan ekonomi. Formula DAU yang dirumuskan dan ditetapkan dalam UU No. 33 Tahun 2004 dapat menjawab hal tersebut. Komponen alokasi dasar dalam formula DAU dihitung dengan mengacu pada jumlah gaji PNSD, meskipun nilai tersebut tidak sepenuhnya menutup seluruh kebutuhan belanja pegawai daerah, karena terdapat imbang 55% untuk provinsi dan 47,5% untuk kabupaten/kota. Selain itu, terdapat faktor penyeimbang dalam formula yang bersifat berbanding terbalik dengan kemajuan daerah, seperti PAD yang menjadi komponen perhitungan kapasitas fiskal. Ketika PAD mengalami kenaikan, maka komponen kapasitas fiskal meningkat, yang berimbas pada nilai celah fiskal yang berkurang dan berujung pada penurunan jumlah DAU, asumsi *ceteris paribus*. Jika nominal celah fiskal berjumlah nol, maka jumlah DAU yang diterima hanya sebesar komponen alokasi dasar. Tetapi jika nominal bernilai minus atau negatif, maka jumlah DAU yang diterima adalah sebesar nilai alokasi dasar dikurangi nilai celah fiskal, yang berarti jumlah DAU yang diterima suatu daerah semakin berkurang.

DAU masih menjadi penopang utama fiskal daerah. Hal ini ditunjukkan dari besarnya proporsi DAU terhadap Dana Perimbangan serta proporsi DAU terhadap Pendapatan Daerah. Temuan ini sejalan dengan kajian Smith (1985) dalam Muluk (2009) yang menyebutkan bahwa terdapat faktor-faktor yang mendorong tendensi semakin kuatnya ketergantungan finansial pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat, di antaranya adalah semakin meningkatnya tuntutan masyarakat dan kebutuhan akan kuantitas dan kualitas layanan publik, pengeluaran bertumbuh cepat namun terhambat terbatasnya kemampuan daerah dalam meningkatkan PAD, serta munculnya tuntutan kuat untuk melakukan pemerataan antar wilayah, dan perolehan pendapatan dari pemberian layanan yang semakin terbatas.

### **Pengaruh PAD**

Sesuai dengan rumusan masalah kedua dapat diketahui bahwa PAD berpengaruh signifikan positif terhadap PDRB. Temuan ini mendukung penelitian Setiyawati & Hamzah (2007) dan Hendriwiyanto & Kholis (2014) yang mengambil objek 38 kabupaten/kota Jawa Timur. Tetapi hasil penelitian ini berbeda dengan temuan Dewi & Suputra (2017) bahwa PAD berpengaruh negatif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Eksploitasi PAD yang berlebihan dapat memberatkan masyarakat, menjadi disinsentif bagi daerah serta mengancam perekonomian secara makro (Mardiasmo, 2002 dalam Adi, 2006). Pengaruh tidak langsung juga diberikan PAD terhadap PDRB melalui Belanja Rutin, tetapi tidak memiliki pengaruh tidak langsung melalui Belanja Pembangunan. Besar nilai pengaruh tidak langsung PAD terhadap PDRB adalah sebesar 0,1054. Artinya, setiap kenaikan 1% PAD akan meningkatkan PDRB sebanyak 0,1054 persen. PAD juga mempunyai pengaruh signifikan dan positif terhadap Belanja Pembangunan. Oktriniatmaja (2011) juga mengungkapkan kesimpulan yang sama. Oktriniatmaja (2011) juga menambahkan bahwa Belanja Modal dan PAD daerah Jawa lebih tinggi dibandingkan dengan daerah di luar Jawa.

### **Pengaruh Belanja Pembangunan**

Berdasarkan hasil pengujian, belanja pembangunan tidak berpengaruh signifikan dan positif terhadap PDRB. Adapun studi dengan kesimpulan yang senada dengan hasil penelitian ini dilakukan oleh Setiyawati & Hamzah (2007) di Jawa Timur, Anasmen (2009) di Sumatera Barat, Dewi & Suputra (2017) di Bali, dan Schaltegger & Torgler (2006) di Switzerland yang menyatakan bahwa belanja modal pemerintah tidak berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Di sisi lain, kesimpulan ini berseberangan dengan hasil penelitian Adi (2006) yang menemukan bahwa belanja pembangunan berpengaruh positif signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, dan Waryanto (2017) yang

menggunakan data *time series* selama 26 tahun (1990–2015) di Indonesia. Pernyataan ini mendukung model teori *Rostow's stages of growth* yang mengemukakan bahwa strategi utama pembangunan yang dibutuhkan untuk lepas landas (*take off*) adalah memobilisasi tabungan (*savings*) dari dalam dan luar negeri untuk menghasilkan investasi yang cukup dengan maksud mempercepat pertumbuhan ekonomi (Todaro, 2012:111–114).

Dengan hasil pengujian yang menunjukkan belanja pembangunan tidak berpengaruh signifikan terhadap PDRB, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa belanja pembangunan tidak bisa memediasi hubungan variabel desentralisasi fiskal—DAU dan PAD—terhadap PDRB dalam penelitian ini. Kesimpulan ini mendukung hasil penelitian yang dilakukan oleh Hendriwiyanto & Kholis (2014) yang menyatakan bahwa Belanja Modal tidak dapat memediasi hubungan antara PAD, DAU, DAK ataupun DBH terhadap PDRB Kabupaten/Kota di Jawa Timur, serta Uhise (2013) yang menemukan bahwa Belanja Modal tidak bisa digunakan sebagai variabel *intervening* antara DAU dengan Pertumbuhan Ekonomi di Sulawesi Utara selama periode triwulanan tahun 2007–2012.

Belanja Modal tidak berpengaruh signifikan terhadap PDRB dapat disebabkan oleh beberapa alasan. Pertama adalah rendahnya alokasi belanja pembangunan. Berdasarkan kajian Ringkasan APBD 2016 yang disusun DJPK Kementerian Keuangan setidaknya terdapat dua alasan rendahnya rasio belanja modal terhadap belanja APBD di 2016. *Pertama* adalah adanya pelaksanaan Pilkada 2017 sehingga pemda setempat diwajibkan mengalokasikan anggaran penyelenggaraan kegiatan tersebut. *Kedua*, ketidakpastian penerimaan daerah yang berasal dari DBH, khususnya DBH Migas dan Pertambangan.

Tabel 2: **Rasio Belanja Modal GKS 2014–2018 (%)**

Daerah	2014	2015	2016	2017	2018
GKS (avg)	21.4	23.3	22.6	19.6	19.7
Kab/Kota	24.9	24.5	23.8	21.9	19.8
Nasional	22.6	22.8	22.0	20.0	18.6

*Sumber:* DJPK 2020, diolah

Besarnya nominal SILPA dalam laporan realisasi APBD pemerintah daerah merupakan alasan kedua. Besarnya nominal SiLPA TA sebelumnya dalam laporan realisasi APBD menunjukkan penyerapan anggaran pemerintah daerah tidak optimal. Anggaran yang tidak jadi diserap dan direalisasikan tersebut akan menunda efek pengganda (*multiplier effect*) yang diharapkan terjadi pada perekonomian daerah berkenaan, ataupun *spillover effect* ketika pengadaan pelayanan publik tersebut memberikan efek eksternalitas positif melewati batas wilayah administratif daerah tersebut. Selain itu, SiLPA yang besar juga memberi makna bahwa perencanaan penganggaran yang dilakukan pemerintah daerah masih belum baik.

Alasan berikutnya adalah dikarenakan indikator *Incremental Capital Output Ratio* (ICOR) atau Rasio Modal-Output Marginal di GKS secara khusus dan Indonesia secara umum belum baik atau tidak efisien. Parameter tersebut menggambarkan berapa banyak penambahan modal (PMTB) yang dibutuhkan untuk menambahkan satu unit nilai output (PDB). Semakin tinggi nilai koefisien ICOR, maka semakin tidak efisien perekonomian suatu daerah pada periode tertentu karena semakin banyak modal yang dibutuhkan untuk meningkatkan satu unit PDB. Koefisien ICOR Indonesia sejak tahun 2015 hingga 2018 masih berada pada level di atas 6, artinya dibutuhkan modal/investasi sebanyak enam kali lipat untuk menghasilkan satu output. Hal ini menjadi pemborosan biaya bagi produsen dan proses produksi kurang efisien. ICOR tersebut dinilai cukup tinggi dibandingkan dengan negara *peer* Indonesia seperti Thailand, Malaysia, Vietnam, dan Filipina yang sedang mendekati *range* angka ideal sebesar 3 persen (Kementerian Keuangan, 2020). Hanya tiga

dari tujuh daerah yang memiliki koefisien ICOR di bawah nilai ICOR Indonesia dan Jawa Timur, yaitu Kota Surabaya, Kabupaten Mojokerto, dan Kabupaten Gresik.

Alasan keempat adalah sistem kelembagaan yang belum efisien. Lembaga juga berperan vital. Studi empiris atas faktor-faktor determinan pertumbuhan ekonomi telah membuktikan dengan jelas bahwa lembaga pemerintah yang baik mendorong pertumbuhan (Butkiewicz & Yanikkaya, 2011). Pernyataan ini didukung oleh beberapa peneliti lain di antaranya Johnson dan Robinson (2005), Keefer dan Knack (2007) dan Rodrik (2008) dalam Butkiewicz & Yanikkaya (2011).

Alasan kelima adalah terdapat sebagian Belanja Modal dalam realisasi APBD yang terdiri dari belanja publik untuk aparatur, yakni terkait pengadaan aset tetap satuan kerja pemerintah daerah, seperti pengadaan mobil dinas serta pembangunan rumah dinas (Hendriwiyanto & Kholis, 2014).

### **Pengaruh Belanja Rutin/Operasional**

Terjadi kenaikan porsi belanja operasional di GKS. Hal ini konsisten dengan rumusan ekonom Adolf Wagner yang mengemukakan bahwa aktivitas pemerintah terus mengalami kenaikan. Hukum peran negara yang berkembang atau dikenal dengan *Wagner's Law* merupakan model yang mengusulkan bahwa pengeluaran publik bersifat endogen bagi pertumbuhan ekonomi dan terdapat kecenderungan dalam jangka panjang bagi pengeluaran publik untuk tumbuh secara relatif terhadap beberapa agregat pendapatan nasional, misalnya Produk Domestik Bruto (Hasnul, 2015). Namun demikian, kenaikan proporsi belanja operasional dipandang sebagai masalah dalam mencapai target indikator kinerja keuangan daerah. Hal ini dikarenakan tingginya nominal belanja aparatur yang berdampak pada porsi belanja modal yang kian berkurang (Bappenas, 2017:180).

Berdasarkan hasil analisis dan regresi, Belanja Rutin mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap PDRB secara langsung. Hasil penelitian yang sama juga ditemukan di Kota Padang selama periode 2000–2012 (Putra, 2011) dan di 35 kabupaten/kota di Jawa Tengah (Defrizal, 2014), yakni ditemukan pengaruh positif dan signifikan dari Belanja Operasional terhadap pertumbuhan ekonomi. Nilai koefisien regresi Belanja Rutin mencapai 0,309. Nilai koefisien tersebut memiliki makna bahwa, secara parsial, jika terjadi kenaikan pada Belanja Rutin sebanyak 1%, maka akan meningkatkan PDRB sebanyak 0,309%. Kesimpulan tersebut mendukung pernyataan Loizides dan Vamvoukas (2005) dalam Hasnul (2015) bahwa pengeluaran pemerintah dianggap sebagai kekuatan eksogen yang mengubah keluaran agregat. Hasil penelitian ini pun memberi indikasi bahwa hipotesis Keynesian relevan dengan perekonomian Indonesia, di mana pengeluaran pemerintah (*government spending*) yang lebih besar dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi (Hasnul, 2015). Sodik (2007) dalam Putra (2011) menambahkan bahwa belanja pemerintah dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang. Deswanto et al. (2017) memberikan perspektif yang sama dengan hasil penelitian ini dengan lebih mengelaborasi penggunaan variasi dari belanja operasional, seperti Belanja Pegawai. Hasil studi mereka menemukan bahwa Belanja Pegawai berpengaruh positif signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota di Kalimantan Barat.

Lebih lanjut, hasil studi Schaltegger & Torgler (2006), Attari & Javed (2013), Hasnul (2015), Waryanto (2017), dan Butkiewicz & Yanikkaya (2011) berseberangan dengan hasil penelitian ini. Dalam studi yang melibatkan lebih dari 100 negara maju dan berkembang, hasil temuan Butkiewicz & Yanikkaya (2011) menunjukkan bahwa pengeluaran konsumsi ternyata memiliki efek pertumbuhan yang merugikan di negara berkembang dengan pemerintahan yang tidak efektif. Tetapi, negara berkembang dengan pemerintahan yang tidak efektif mendapatkan keuntungan dari belanja modal. Studi kasus yang dijalankan oleh Schaltegger & Torgler (2006) di Swiss juga menunjukkan bahwa belanja pemerintah secara

signifikan menghambat pertumbuhan ekonomi ketika belanja digunakan digunakan untuk anggaran operasional. Sedangkan temuan di Malaysia (Hasnul, 2015) dan di Indonesia (Waryanto, 2017) menyatakan bahwa Belanja Operasional (*operating expenditure*) tidak berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Dalam korelasinya untuk menstimulus pertumbuhan, Butkiewicz & Yanikkaya (2011) menyarankan agar negara berkembang harus membatasi pengeluaran konsumsi pemerintah mereka dan berinvestasi dalam infrastruktur. Saran tersebut selaras dengan rekomendasi Bappenas (2017:143) dalam Evaluasi Paruh Waktu RPJMN 2015–2019 yang menyatakan perlu mendorong pemda untuk memprioritaskan pada sektor infrastruktur yang bertujuan untuk mendukung pemerataan pembangunan dan perkembangan perekonomian daerah, serta perbaikan kualitas belanja pemerintah daerah dengan menaikkan rasio belanja modal terhadap APBD.

## E. KESIMPULAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa belanja pembangunan yang diwakilkan dengan belanja modal belum mampu menjadi mediator antara desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi regional pada kawasan metropolitan Gerbangkertosusila. Di sisi lain, belanja operasional masih memenuhi proporsi yang cukup besar terhadap total belanja daerah. Hal ini menunjukkan indikasi permasalahan serta menimbulkan pertanyaan mengenai keseriusan intensi dan atensi pemerintah daerah dalam mengedepankan serta mengarahkan isu strategis pembangunan ekonomi regional melalui belanja modal.

Porsi belanja operasional yang masih memenuhi lebih dari dua pertiga belanja daerah mampu menjadi mediator desentralisasi fiskal dan memberi stimulus terhadap pertumbuhan ekonomi regional dalam jangka pendek. Namun, pemerintah daerah tidak dapat mengandalkan belanja operasional secara berkelanjutan dalam jangka panjang.

Sesuai dengan hasil pengujian dalam penelitian ini, desentralisasi fiskal telah memberi dampak positif dalam menstimulus pertumbuhan ekonomi regional, khususnya di kawasan Gerbangkertosusila. Dengan demikian, penerapan desentralisasi dan pemerataan fiskal daerah dapat berperan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan pemerintah, seperti memperbaiki pelayanan publik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

### Rekomendasi

Pemda perlu memperbaiki proses dalam siklus penganggaran, khususnya proses pertama, yakni perencanaan anggaran. Hal ini dilakukan dalam upaya mengoptimalkan realisasi anggaran belanja sebagai katalisator desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi regional serta kemaslahatan layanan publik secara umum. Sehingga diharapkan saldo SILPA tidak mengalami penambahan, bahkan dalam jumlah signifikan. Perlakuan yang dapat dilakukan terkait saldo SILPA yang telah tersedia dan masih *idle* dalam Laporan Realisasi Anggaran pemerintah daerah adalah dengan memaksimalkan penempatan dananya. Misalnya, menutup gap defisit pembiayaan anggaran ke depan dalam membiayai belanja pembangunan yang produktif, atau melakukan penanaman modal pada BUMD dan/atau BUMDes.

Pemda perlu mengambil kebijakan untuk memprioritaskan belanja modal yang bersifat produktif—dibandingkan belanja operasional—sebagai pondasi utama perekonomian regional dalam jangka panjang dengan menargetkan alokasi belanja modal minimal di kisaran 30%.

Pemerintah pusat dapat menerapkan *Performance-based Grant System* (PBGS). Pemerintah daerah dengan performa sangat baik, baik dari sisi *output* maupun *outcome*, serta didukung dengan Indikator Pelaksanaan Anggaran (IKPA) di atas rata-rata dapat diberikan *reward* berupa insentif lebih oleh pemerintah pusat. Sedangkan pemda dengan performa kurang baik dapat dikurangi transfer DAU dan dialihkan sebagian menjadi DAK.

Dikarenakan keterbatasan akan ketersediaan data realisasi anggaran pemda dalam penelitian ini, sehingga disarankan untuk penelitian selanjutnya dapat menggunakan *time frame* yang lebih panjang dengan menyertakan tahun yang berkaitan dengan isu besar sehingga dapat menangkap fenomena perubahan kebijakan belanja yang kecil (*incremental*) maupun perubahan yang besar (*punctuated*). Disarankan juga dalam penelitian selanjutnya untuk mempertimbangkan variabel berdasarkan klasifikasi fungsi agar terjadi penajaman penelusuran gerak perubahan prioritas pemerintah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adi, P. Hari. 2006. Hubungan Antara Pertumbuhan Ekonomi Daerah, Belanja Pembangunan dan Pendapatan Asli Daerah: Studi pada Kabupaten dan Kota se Jawa-Bali. *Simposium Nasional Akuntansi 9*, Padang, 23-26 Agustus.
- Anasmen. 2009. *Pengaruh Belanja Modal Pemerintah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Provinsi Sumatera Barat 2000 – 2006*. Thesis tidak diterbitkan. Depok : Program Pascasarjana Universitas Indonesia.
- Attari, M. I. J., & Javed, A. Y. (2013). Inflation, Economic Growth and Government Expenditure of Pakistan: 1980-2010. *Procedia Economics and Finance*, 5(13) : 58–67.
- Bappenas. 2017. Evaluasi Paruh Waktu RPJMN 2015 – 2019. Jakarta.
- Bisnis. 2019. Bappenas : Kualitas Belanja Pemerintah Perlu Ditingkatkan. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20190812/10/1135380/bappenas-kualitas-belanja-pemerintah-perlu-ditingkatkan>
- Butkiewicz, J. L., & Yanikkaya, H. 2011. Institutions and the impact of government spending on growth. *Journal of Applied Economics*, 14(2) : 319–341.
- Defrizal. 2014. *Analisis Pengaruh Belanja Modal dan Belanja Operasional Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Kota Padang (Periode 2000 – 2012)*. Padang : Program Sarjana Universitas Andalas.
- Deswanto, D. B., Ismail, A., & Hendarmin. 2017. Pengaruh Belanja Daerah Berdasarkan Klasifikasi Ekonomi terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Kesejahteraan Masyarakat di Kabupaten/Kota Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2010 - 2015. *Jurnal Ekonomi Bisnis Dan Kewirausahaan*, 6(3) : 187-210.
- Dewi, N. W. R., & Suputra, I. D. G. D. 2017. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Belanja Modal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi. *E-Jurnal Akuntansi Universitas Udayana*, 18(3) : 1745–1773.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. 2017. Ringkasan APBD 2016.
- Direktorat Perencanaan Ruang Laut. 2018. *Rencana Zonasi Kawasan Strategis Nasional (RZ KSN) Kawasan Perkotaan Gerbangkertosusila*. Jakarta : Kementerian Kelautan dan Perikanan.
- Ghozali, Imam. 2011. *Analisis Multivariate dengan Program SPSS*. Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Gujarati, D. N. & Porter, D. C. 2009. *Basic Econometrics: Fifth Edition*. New York: McGraw-Hill/Irwin.
- Haryanto, T. P. 2013. Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2007-2011. *Economics Development Analysis Journal*, 2(3) : 148–158.
- Haryono, Siswoyo. 2016. *Metode SEM Untuk Penelitian Manajemen dengan AMOS 22.00, LISREL 8.80 dan Smart PLS 3.0*. Jakarta: PT Intermedia Personalia Utama (PT IPU).
- Hasnul, Al Gifari, 2015. The effects of government expenditure on economic growth: the case of Malaysia, *MPRA Paper 71254*, University Library of Munich, Germany.
- Hendriwiyanto, G. 2014. Pengaruh Pendapatan Daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dengan Belanja Modal Sebagai Variabel Mediasi. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FEB*, 3(1).

- Hirawan, Susiyati B. 2006. Evaluasi Lima Tahun Desentralisasi Fiskal di Indonesia. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*, VI(02) : 63-82.
- International Monetary Fund. 2020. *World Economic Outlook April 2020: The Great Lockdown*.
- Kaat, Marsye H., Kindangen, P., & Rotinsulu, Debby Ch. 2017. Analisis Pengaruh Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Dampaknya Terhadap Pengentasan Kemiskinan di Kabupaten/Kota Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2010–2015. *Jurnal Pembangunan Ekonomi dan Keuangan Daerah*, Vol.19, (No.3).
- Kementerian Dalam Negeri. 2006. *Peraturan Kementerian Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan. 2018. *Rencana Zonasi Kawasan Strategis Nasional (RZ KSN) Kawasan Perkotaan Gerbangkertosusila*. Jakarta.
- Kementerian Keuangan. 2020. *APBN Kita Edisi Mei 2020: Kinerja dan Fakta*.
- Kharisma, Bayu. 2013. Desentralisasi Fiskal dan Pertumbuhan Ekonomi : Sebelum dan Sesudah Era Desentralisasi Fiskal di Indonesia. *Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan*, Vol.14, (No.2) : 101-119.
- Laporan Final (Ringkasan): Studi JICA untuk Merumuskan Rencana Tata Ruang Kawasan GERBANGKERTOSUSILA (GKS).
- Maryati, U., & Endrawati. 2010. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Pertumbuhan Ekonomi: Studi Kasus Sumatera Barat. *Jurnal Akuntansi Dan Manajemen*, 5(2) : 68–84.
- Media Indonesia. 2019. Belanja Pemerintah Jangan Hanya Sekedar Rutinitas. <https://mediaindonesia.com/read/detail/252780-belanja-pemerintah-jangan-sekadar-rutinitas>
- Muluk, Khairul. 2009. *Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Surabaya : ITS Press.
- Nur Harjiyanti. 2015. Pengaruh Produk Domestik Regional Bruto, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Belanja Daerah D.I. Yogyakarta. Universitas PGRI Yogyakarta.
- Oates, Wallace, E. 1999. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37 (3) : 1120-1149.
- Oktriniatmaja, R. 2011. *Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa, Bali, dan Nusa Tenggara*. Surakarta : Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret.
- Olsson, O. 2013. *Essentials of advanced macroeconomic theory*, Vol. 17. Routledge.
- Prasodjo, E. 2007. *Pemerintahan daerah*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Purwanto, P., & Setyowati, L. 2019. Pengaruh Pendapatan Daerah terhadap Belanja Daerah Provinsi Jawa Tengah. *Jurnal Bisnis dan Ekonomi*, Vol.26 (No.1), Maret 2019.
- Putra, N. G. 2011. Pengaruh Belanja Modal dan Belanja Operasi Terhadap Laju Pertumbuhan Ekonomi di Provinsi Jawa Tengah. Universitas Diponegoro.
- Rarung, P. 2016. Pengaruh PAD dan DAU Terhadap PDRB di Kota Manado. *Jurnal Berkala Ilmiah Efisiensi*, 16(3) : 449–460.
- Republik Indonesia. 1999. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Daerah*. Lembaran Negara RI Tahun 1999, Nomor 72. Sekretariat Negara. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2004. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Lembaran Negara RI Tahun 2004, Nomor 125. Sekretariat Negara. Jakarta.

- Republik Indonesia. 2004. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah*. Lembaran Negara RI Tahun 2004, Nomor 126. Sekretariat Negara. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2005. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan*. Lembaran Negara RI Tahun 2005, Nomor 49. Jakarta.
- 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*. Lembaran Negara RI Tahun 2011, Nomor 310.
- Riduwan, EAK & Achmad, E. 2007. *Cara Menggunakan dan Memaknai Path Analysis*. Bandung : Alfabeta .
- Sabilla, Kanetasya & Wihana Kirana Jaya. 2014. Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Per Kapita Regional di Indonesia. *Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan*, Vol.15, (No.1) : 12-22, April 2014.
- Santosa, P. Budi & Lestari, Ety Puji. 2008. *Sistem Keuangan Pusat dan Daerah*. Jakarta : Universitas Terbuka.
- Sasti, I. A. T. P., & Latrini, M. Y. 2019. Pengaruh Alokasi Belanja Operasi dan Belanja Modal pada Indeks Pembangunan Manusia. *E-Jurnal Akuntansi Universitas Udayana*, 26(2) : 1632-1659.
- Schaltegger, C. A., & Torgler, B. 2006. Growth effects of public expenditure on the state and local level: Evidence from a sample of rich governments. *Applied Economics*, 38(10) : 1181–1192.
- Schroeder, Larry dan Smoke, Paul. 2003. Intergovernmental Transfer: Concepts, International Practice, and Policy Issues, dalam Paul Smoke dan Yun-Hwan Kim, eds., *Intergovernmental Fiscal Transfers in Asia: Current Practice and Challenges for the Future* (hal. 20 – 59). ADB.
- Setiyawati, A., & Hamzah, A. 2007. Analisis Pengaruh PAD, DAU, DAK, dan Belanja Pembangunan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi, Kemiskinan, dan Pengangguran: Pendekatan Analisis Jalur. *Jurnal Akuntansi Dan Keuangan Indonesia*, 4(2) : 211–228.
- Sidik, Macfud & Robert Simanjuntak. 2002. *Dana Alokasi Umum: Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era Otonomi Daerah*. Jakarta : Penerbit Buku Kompas.
- Skousen, Mark. 2005. *Sang Maestro*. Jakarta : Prenadamedia Gorup.
- Sukirno, S. 2011. *Makro Ekonomi: Teori Pengantar* (Ed. Ketiga). Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Sumodiningrat, G. 2004. *Otonomi Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan: Upaya-Upaya Pengurangan Pengangguran dan Pemberdayaan Usaha Mikro di Tingkat Lokal*. Jakarta
- Susilo, dkk. 2014. *Materi Pelatihan Perencanaan dan Penganggaran: Diklat Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta : DJPK, Kementerian Keuangan.
- Todaro, Michael P. & Stephen C. Smith. 2012. *Economic Development 11<sup>th</sup> Ed*. USA : Pearson Higher Ed.
- Uhise, Stepvani. 2013. Dana Alokasi Umum (DAU) Pengaruhnya Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Sulawesi Utara dengan Belanja Modal sebagai Variabel Intervening. *Jurnal EMBA*, Vol.1, (No.4) : 1677 – 1686.
- Waryanto, P. 2017. Pengaruh Belanja Modal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia. *Indonesian Treasury Review Jurnal Perbendaharaan Keuangan Negara dan Kebijakan Publik*, 2(1) : 35–55.