

DAMPAK DESENTRALISASI FISKAL TERHADAP EFISIENSI BELANJA PEMERINTAH DAERAH DAN KINERJA SEKTOR PUBLIK (STUDI EMPIRIS WILAYAH BANJARNEGARA, PURBALINGGA, BANYUMAS, & CILACAP)

Suharno¹ dan Lilis Siti Badriah¹

¹*Dosen Fakultas Ekonomi Jurusan IESP Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto*

ABSTRACT

Object of this study are Banjarnegara Regency, Purbalingga Regency, Banyumas Regency, & Cilacap Regency. Improved efficiency is the main effect expected from fiscal decentralization. It could be gained on the presumptions that local governments are much better in identifying and fulfilling local public preferences, since they are closer to them, and in mobilizing and using local resources to pay for goods and services having purely local impacts. Once improved efficiency could be gained, public sector performance increase. I developed a model to measure public sector efficiency (PSE) and public sector performance (PSP). (Kurnia, 2006). I compute public sector performance (PSP) and Public Sector Efficiency (PSE) indicators comprising a composite consists of five sub-indicators. The first two indicators reflects socio-economic indicators that take into account education and health outcomes. Three other indicators reflect the standard “musgravian” task for government: allocation, distribution and stabilization. Then, the model is applied to measure public sector performance and efficiency of Regency in Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, & Cilacap Central Java Province.

Keywords : *Fiscal Decentralization, Public Sector Efficiency (PSE), Public Sector Performance (PSP), Data envelopment Analysis (DEA).*

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Efisiensi dalam pengeluaran belanja pemerintah daerah didefinisikan sebagai suatu kondisi ketika tidak mungkin lagi realokasi sumber daya yang dilakukan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan kata lain, efisiensi pengeluaran belanja pemerintah daerah diartikan ketika setiap rupiah yang dibelanjakan oleh pemerintah daerah menghasilkan

kesejahteraan masyarakat yang paling optimal. Ketika kondisi tersebut terpenuhi, maka dikatakan pengeluaran pemerintah telah mencapai tingkat yang efisien (Stiglitz 2000).

Efisiensi fiskal adalah efisiensi yang menyangkut sumber penerimaan pemerintah daerah untuk membiayai pengeluaran belanja pemerintah daerah. Secara umum sumber penerimaan pemerintah daerah berasal dari dua komponen utama, yaitu; PAD (Pendapatan Asli

Daerah) dan dana perimbangan (transfer dari pemerintah pusat). Efisiensi fiskal dalam kaitannya dengan sumber penerimaan daerah ini menyangkut tiga hal; (1) apakah pajak dan retribusi daerah yang dipungut merupakan pajak yang tepat dalam artian bahwa pajak dan retribusi daerah yang dipungut dari objek pajak tertentu langsung terkait dengan target-target pengeluaran tertentu pula? (2) Dana perimbangan (transfer dari pemerintah pusat) seharusnya ditujukan untuk penyesuaian-penyesuaian karena adanya eksternalitas tanpa mengganggu kepentingan pemerintah daerah, (3) Anggaran Pendapatan dan Balanja Daerah (APBD) seharusnya tidak menyebabkan tekanan dan dampak negatif terhadap stabilitas makroekonomi regional (Yusuf, *et al.* 2000).

Oleh karena itu perlu dikembangkan model-model pengukuran prestasi daerah dalam mengelola keuangannya yang dikaitkan dengan pencapaian sasaran pembangunan. Model pengukuran efisiensi dalam penelitian ini diharapkan bisa menjadi salah satu kriteria untuk menilai keberhasilan pengeluaran pemerintah daerah dalam mencapai sasaran-sasaran pembangunan.

1.2. Perumusan Masalah

Studi ini diharapkan akan bisa menghasilkan sebuah model pengukuran prestasi pengelolaan keuangan daerah dikaitkan dengan pencapaian sasaran pembangunan. Sehingga dengan model tersebut kita bisa melihat dan menganalisis dampak desentralisasi melalui alokasi pengeluaran untuk layanan

publik terhadap pencapaian indikator pembangunan untuk melihat keberhasilan desentralisasi fiskal dalam mengakselerasi pembangunan.

1.3. Tujuan & Kegunaan

Tujuan penelitian ini adalah

1. Menciptakan model atau sistem pengukuran dan analisis efisiensi belanja pemerintah daerah. Aplikasi model analisis efisiensi ini bisa diterapkan dalam ruang lingkup yang beragam misalnya antarkabupaten dalam satu provinsi, antarkabupaten seluruh Indonesia, atau antarprovinsi di Indonesia atau dalam cakupan wilayah yang spesifik.
2. Dari model dan sistem yang dikembangkan diharapkan nantinya bisa diperoleh skor efisiensi belanja daerah dan skor kinerja sektor publik pemerintah daerah (*public sector performance indicators*) maupun skor kinerja pengeluaran belanja daerah (*public expenditure performance indicators*)
3. Merekomendasikan suatu metode pengukuran perubahan-perubahan efisiensi dalam kaitannya dengan desentralisasi fiskal di Indonesia

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini mempunyai arti yang sangat penting karena “keterpaduan” topik penelitian ini dengan aktifitas pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan kinerjanya, sejalan dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal. Hasil yang diharapkan setelah riset ini dilakukan adalah terciptanya sebuah model untuk menilai kinerja sektor publik pemerintah daerah. Publikasi skor kinerja sektor publik

ini nantinya bisa menjadi acuan untuk menilai dan mengevaluasi kinerja keuangan daerah setiap tahunnya. Oleh karena itu, hasil penelitian ini akan memberikan kontribusi yang sangat penting dalam menunjang pembangunan nasional.

II. METODE PENELITIAN

2.1. RuangLingkup, Jenis Data dan Sumber Data

Ruang lingkup Penelitian ini adalah Kabupaten Cilacap, Banyumas, Purbalingga, dan Banjarnegara tahun 2007-2008. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari publikasi instansi terkait. Data tersebut diperoleh dari beberapa publikasi antara lain sebagai berikut;

1. Jawa Tengah dalam Angka, Beberapa edisi terbitan, publikasi Badan Pusat Statistik Jawa Tengah
2. Survei Sosial Ekonomi Nasional, Beberapa edisi terbitan, publikasi Badan Pusat Statistik
3. Statistik Kesehatan Jawa Tengah
4. Dan lain-lain publikasi terkait
5. Data pengeluaran pemerintah kabupaten di Jawa Tengah diperoleh dari data Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD) APBD Fiscal Year 2007 dan 2008.

2.2. Metode Analisis

Metode analisis yang digunakan adalah analisis kuantitatif dan kualitatif. Dalam penelitian ini tahapan metode yang dilakukan adalah pertama mendefinisikan dan menghitung kinerja sektor publik (*public sector performance, PSP*), selanjutnya mendefinisikan dan menghitung efisiensi sektor publik

(*public sector efficiency, PSE*). Setelah diketahui PSP dan PSE masing-masing unit pemerintah daerah, selanjutnya dilakukan penghitungan perbandingan kinerja antar unit pemerintah daerah dengan menggunakan metode *Data Envelopment Analysis (DEA)*.

Dampak positif dari desentralisasi fiskal telah disebutkan sebelumnya salah satunya tercermin dari efisiensi pengeluaran publik. Dengan merujuk pada Afonso, Schuknecht dan Tanzi (2003), penelitian ini akan menyusun indeks kinerja sektor publik dan indeks efisiensi sektor publik dengan menggunakan metode *Public Sector Performance (PSP)* dan *Public Sector Efficiency (PSE)* (Kurnia, 2006).

Nilai PSP tergantung pada indikator-indikator kinerja ekonomi tertentu, yang terdiri dari indikator “musgravian” standar dan variabel sosio ekonomi (I) (Kurnia, 2006).

$$PSP_i = \sum_{j=1}^n PSP_{ij}$$

di mana:

i : unit pemerintah i atau dalam penelitian ini adalah pemerintah daerah i .

j : kinerja unit pemerintah pada sektor j atau dalam penelitian ini adalah kinerja pemerintah daerah pada sektor j .

Nilai PSP merupakan fungsi dari berbagai kinerja sosio ekonomi.

$$PSP_{ij} = f(I_k)$$

di mana

i : indikator “musgravian” standar dan variabel sosio ekonomi

k : indikator-indikator dalam masing-masing variabel sosio-ekonomi.

Oleh karena itu, perubahan pada *public sector performance*, tergantung pada perubahan nilai-nilai indikator standar musgravian dan indikator sosio-ekonomi yang relevan, atau dapat dinotasikan sebagai berikut

$$\Delta PSP_{ij} = \sum_{i=k}^n \frac{\partial f}{\partial I_k} \Delta I_k$$

Untuk menaksir *PSP* penelitian ini menggunakan 5 sub indikator kinerja publik, yaitu kesehatan, pendidikan, distribusi, stabilitas dan kinerja ekonomi. Dua sub indikator pertama adalah indikator sosio-ekonomi. Sedangkan tiga indikator berikutnya adalah indikator kinerja yang mengacu pada indikator kinerja publik *Musgrave (Standard Musgravian Indicators)*.

Secara teknis, angka *PSP* diperoleh dengan melakukan kompilasi terhadap sub-sub indikator musgravian dan indikator sosio-ekonomi.

Tahap berikutnya adalah menghitung indikator efisiensi sektor publik. Berdasarkan persamaan 1 dan persamaan 2, indikator efisiensi sektor publik dapat dihitung dengan rumus sebagai berikut:

$$PSE_i = \frac{PSP_i}{PEX_i}$$

$$\frac{PSP_i}{PEX_i} = \sum_{j=1}^n \frac{PSP_{ij}}{PEX_{ij}}$$

Marginal productivity dari pengeluaran publik bernilai positif dan menurun, maka

$$\frac{\partial PSE_{ij}}{\partial PEX_{ij}} > 0, \frac{\partial^2 PSE_{ij}}{\partial PEX_{ij}^2} < 0$$

dimana *PEX* : Rata-rata pengeluaran publik (normalisasi).

Untuk menghasilkan kinerja total sektor publik dari berbagai komponen indikator yang mempunyai satuan yang berbeda, maka dilakukan normalisasi data untuk tiap indikator kinerja. Normalisasi dilakukan dengan cara menghitung rata-ratanya, selanjutnya nilai rata-rata tersebut dijadikan angka satu dan setiap nilai dibagi dengan nilai rata-ratanya tersebut. Sedangkan untuk indikator-indikator dengan orientasi kinerja yang terbalik (misalnya pengangguran semakin tinggi nilai pengangguran semakin jelek kinerja ekonomi unit pemerintah daerah), normalisasinya dilakukan membagi rata-ratanya tersebut dengan nilai sub indikator.

Metode penghitungan efisiensi sektor publik (*PSE*) dengan menggunakan metode di atas terbatas hanya untuk menghasilkan skor efisiensi tetapi tidak bisa digunakan untuk pengambilan kebijakan dengan melakukan simulasi manajerial untuk meningkatkan nilai efisiensi. Oleh karena itu, dalam penelitian pengukuran skor efisiensi juga dilakukan dengan menggunakan metode *Data Envelopment Analysis (DEA)*.

23. Data Envelopment Analisis (DEA)

Merupakan alat analisis yang didasari teknik programasi linear untuk mengukur efisiensi relatif dari sekumpulan *UKE (Unit Kegiatan*

Ekonomi) yang dapat di perbandingan. UKE yang dimaksud bisa berarti sebuah perusahaan, divisi, departemen, ataupun antar bank (Gupta, *et al.* 1997).

Efisiensi yang diukur oleh alat analisis DEA memiliki karakter berbeda dengan konsep efisiensi pada umumnya:

1. Efisiensi yang diukur adalah bersifat teknis, bukan ekonomis. Artinya analisis DEA hanya memperhitungkan nilai absolut dari suatu variabel.
2. Nilai efisiensi yang dihasilkan bersifat relatif / hanya berlaku dalam lingkup sekumpulan UKE yang diperbandingkan tersebut.

Dengan karakteristik yang melekat pada teknik analisisnya, DEA memiliki beberapa keunggulan dan keterbatasan. Keunggulan DEA sebagai alat analisis adalah :

1. Mampu menghasilkan skor efisiensi produksi yang melibatkan banyak input dan banyak output. Berbeda dengan teknik analisis efisiensi dengan *stochastic frontier* dan regresi yang hanya terbatas pada satu output.
2. Karena karakteristiknya yang berbasis data non parametrik, maka fungsi produksi yang menjadi dasar hubungan antara output dan input tidak memerlukan asumsi hubungan fungsional antara output dengan inputnya.
3. Perbandingan relatif antara unit bisa dibandingkan secara langsung antar unit dalam analisis.

4. Input-output dapat memiliki satuan pengukuran yang berbeda.
5. Simulasi kebijakan untuk meningkatkan efisiensi dengan dasar DEA bisa dilakukan sebagai *best practice* untuk menghasilkan kinerja yang paling optimum. Berbeda dengan efisiensi dengan dasar analisis *stochastic frontier* atau regresi, efisiensi yang dihasilkan adalah kinerja rata-rata.

Sedangkan keterbatasan DEA antara lain (Loeher, *et al.* 2004):

1. Teknik analisis DEA bersifat *sample specific*, sehingga skor efisiensi yang dihasilkan oleh DEA terbatas hanya untuk sampel yang digunakan dalam analisis. Penambahan atau pengurangan sampel akan mempengaruhi skor efisiensi yang dihasilkan.
2. Merupakan *extreme point technique*, sehingga kesalahan pengukuran dalam input dan output akan terakomodasi ke dalam efisiensi yang dihasilkan.
3. Teknik analisis DEA hanya mengukur efisiensi relatif antar Unit bukan merupakan skor efisiensi absolut.
4. Uji hipotesis secara Statistik atas hasil DEA sulit dilakukan karena hubungan DEA tidak membutuhkan hubungan fungsional produksi tertentu antara output dengan input-inputnya.

III. ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

3.1. Hasil Analisis DEA

DEA merupakan ukuran efisiensi relatif, yang mengukur inefisiensi unit-unit yang ada dibandingkan dengan unit lain yang dianggap paling efisien dalam set data yang ada. Sehingga dalam analisis DEA dimungkinkan beberapa unit mempunyai tingkat efisiensi 100% yang artinya adalah bahwa unit tersebut merupakan unit yang terefisien dalam set data tertentu dan waktu tertentu. Keuntungan lainnya adalah bahwa DEA dapat melihat sumber ketidakefisienan dengan ukuran “peningkatan potensial” (Potential Improvement) dari masing-masing input

Dengan dasar asumsi pemerintah bertujuan memaksimalkan kesejahteraan, maka analisis DEA dilakukan dengan mendasarkan pada asumsi tujuan maksimisasi output. Sedangkan model DEA yang digunakan dalam analisis efisiensi sektor publik ini mendasarkan pada model yang dikembangkan oleh Charnes-Chopper-Rhode (CCR) yang mengasumsikan skala hasil yang konstan (*constant return to scale*). Dasar asumsi skala hasil konstan ini adalah bahwa pemerintah dalam proses produksinya dianggap telah

bekerja dalam skala hasil yang efisien, sehingga penambahan input akan mengakibatkan bertambahnya output dengan proporsi yang sama. Asumsi skala hasil yang konstan (CRS) berimplikasi bahwa inefisiensi pada sektor publik setiap kabupaten, semata-mata disebabkan karena problem teknis, bukan disebabkan skala ekonomi.

3.1.1 Sektor Pendidikan

Hasil analisis DEA pada sektor pendidikan, dengan input yaitu pengeluaran di sektor pendidikan dan output yaitu partisipasi SD, partisipasi SMP, Buta Huruf dan Melek Huruf diperoleh hasil pada tahun 2007 tidak ada Kabupaten dengan efisiensi score 100 persen. Efisiensi tertinggi berarti kabupaten tersebut menggunakan dana di sektor pendidikan untuk menghasilkan output yang maksimal, yaitu Kabupaten Cilacap dengan nilai 27,74. Untuk efisiensi score terendah pada tahun 2007 adalah Kabupaten Purbalingga dengan nilai 8,67 persen.

Pada tahun 2008 kabupaten yang menghasilkan efisiensi score tertinggi adalah Kab. Cilacap sebesar 63,59 persen. Sedangkan efisiensi score terendah sebesar 18,61 persen adalah Kabupaten Purbalingga. Untuk selengkapnya dapat dilihat dalam tabel 3.1

Tabel 3.1
Efficiency Score Sektor Pendidikan
Tahun 2007-2008

No	Nama Kabupaten	Efisiensi Score(%)		Efisiensi Score (%)	
		2007	Rangking	2008	Ranking
1	Kab. Cilacap	27.74	1	63.59	1
2	Kab. Banyumas	14.07	3	37.04	2
3	kab. Purbalingga	8.67	4	18.61	4
4	Kab. Banjarnegara	21.14	2	26.67	3

Sumber : Data diolah, 2009

3.1.2 Kesehatan

Analisis DEA pada sektor kesehatan menggunakan input yaitu pengeluaran pemerintah di sektor kesehatan dan ouput antara lain kematian bayi serta angka harapan hidup.

Pada tahun 2007 Kabupaten dengan efisiensi skor tertinggi 9,19 persen yaitu Kabupaten Banjarnegara sedangkan efisiensi score yang

terendah Kabupaten Purbalingga dengan skor sebesar 3,23 persen.

Sedangkan pada tahun 2008 Kabupaten dengan efisiensi skor tertinggi adalah Kabupaten Banyumas sedangkan efisiensi skor yang terendah adalah Kabupaten Purbalingga dengan nilai 5,43 persen. Untuk lebih lengkapnya skor efisiensi seluruh kabupaten di sektor kesehatan dapat dilihat pada tabel 3.2

Tabel 3.2
Efficiency Score Sektor Kesehatan
Tahun 2007-2008

No	Nama Kabupaten	Efisiensi Score(%)		Efisiensi Score (%)	
		2007	Rangking	2008	Ranking
1	Kab. Cilacap	4.37	3	9.09	3
2	Kab. Banyumas	7.29	2	23.31	1
3	kab. Purbalingga	3.23	4	5.43	4
4	Kab. Banjarnegara	9.19	1	11.75	2

Sumber : Data diolah, 2009

3.1.3 Indikator Musgravian dengan input PAD

Analisis DEA pada indikator musgravian menggunakan input yaitu pendapatan asli daerah (PAD) dan ouput indikator musgravian yang terdiri dari distribusi, stabilitas, PDRB perkapita dan pengangguran

Pada tahun 2007 Kabupaten dengan efisiensi skor tertinggi atau

100 persen yaitu Kabupaten Cilacap sedangkan efisiensi score yang terendah adalah Kabupaten Banyumas dengan skor sebesar 25,8 persen.

Sedangkan pada tahun 2008 Kabupaten dengan efisiensi skor tertinggi adalah Kabupaten Cilacap, sedangkan efisiensi skor yang

terendah adalah Kabupaten Banyumas dengan nilai 44,86 persen.

Untuk lebih lengkapnya skor efisiensi di seluruh kabupaten dapat dilihat pada tabel 3.3

Tabel 3.3
***Efficiency Score* Indikator Musgravian input PAD**
Tahun 2007-2008

No	Nama Kabupaten	Efisiensi Score(%)		Efisiensi Score (%)	
		2007	Rangking	2008	Ranking
1	Kab. Cilacap	100	1	100	1
2	Kab. Banyumas	25.8	4	44.86	4
3	kab. Purbalingga	40.1	3	64.2	3
4	Kab. Banjarnegara	57.63	2	65.53	2

Sumber : Data diolah, 2009

3.1.4 Indikator Musgravian dengan Input Total Belanja

Analisis DEA pada indikator musgravian menggunakan input yaitu total penjualan atau total pengeluaran pemerintah dan output indikator musgravian yang terdiri dari distribusi, stabilitas, PDRB perkapita dan pengangguran

Pada tahun 2007 Kabupaten dengan efisiensi skor tertinggi atau 100 persen yaitu Kabupaten Cilacap sedangkan efisiensi score yang

terendah adalah Kabupaten Banyumas dengan skor sebesar 40,32 persen.

Sedangkan pada tahun 2008 Kabupaten dengan efisiensi skor tertinggi adalah Kabupaten Cilacap sedangkan efisiensi skor yang terendah adalah Kab Banjarnegara dengan nilai 72,18 persen.

Untuk lebih lengkapnya skor efisiensi di seluruh kabupaten dapat dilihat pada tabel 3.4

Tabel 3.4
Efficiency Score Indikator Musgravian input Total Belanja
Tahun 2007-2008

No	Nama Kabupaten	Efisiensi Score(%)		Efisiensi Score (%)	
		2007	Rangking	2008	Ranking
1	Kab. Cilacap	100	1	100	1
2	Kab. Banyumas	40.32	4	79.71	2
3	kab. Purbalingga	46.35	3	77.43	3
4	Kab. Banjarnegara	57.01	2	72.18	4

Sumber : Data diolah, 2009

IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. KESIMPULAN

Secara umum kinerja sektor publik Kabupaten di Eks Karesidenan Banyumas menunjukkan peningkatan dari tahun 2007 ke tahun 2008.

Berdasarkan hasil perhitungan indikator kinerja pemerintah untuk Kabupaten di Eks Karesidenan Banyumas, *PSP Indicators*, terlihat bahwa ternyata Kabupaten yang proporsi pengeluaran pemerintah terhadap PDRB nya tinggi tidak serta merta memiliki angka indikator yang tinggi. Demikian pula dalam penghitungan efisiensi dengan *Public Sector Efficiency*, kabupaten yang proporsi pengeluaran pemerintah terhadap PDRB tidak selalu relatif efisien dibandingkan dengan kabupaten lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa besarnya alokasi pengeluaran pemerintah kabupaten di Eks Karesidenan Banyumas tidak berkorelasi dengan efisiensi dalam penggunaannya (Kurnia, 2006).

B. REKOMENDASI

Model pengukuran efisiensi dan kinerja sektor publik yang dikembangkan ini masih sangat terbuka untuk mempertimbangkan lebih banyak indikator-indikator sosial selain kesehatan dan pendidikan untuk lebih bisa mencakup kriteria-kriteria sasaran pembangunan yang lebih luas (Kurnia, 2006).

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, Jawa Tengah Dalam Angka 2007-2009, Bada Pusat Statistik Jawa Tengah.
- _____, Statistik Kesehatan Jawa Tengah 2007-2009, Dinas Kesehatan Jawa Tengah
- _____, Survei Sosial Ekonomi Nasional beberapa Edisi, Badan Pusat Statistik Indonesia
- Afonso Antonio, *et al.* (2003), *Public Sector Efficiency : An International Comparison*, European Central Bank Working Papers No. 242.

- Gupta Sanjeev, *et al.* (1997), *The Efficiency of Government Expenditure: Experiences from Africa*, IMF Working Paper
- Loeher, William & Rosario Manassan (2004), *Fiscal Decentralization and Economic Efficiency: Measurement and Evaluation, Consulting Assistance on Economic Reform II*
- Kurnia. Akhmad Syakir. 2006. Model Pengukuran Kinerja dan Efisiensi Sektor Publik Metode Free Disposable Hull (FDH). *Jurnal Ekonomi Pembangunan* Vol. 11. No. 2. Agustus 2006 Hal 1-20.
- Stiglitz E Joseph (2000), *Economics of Public Sector*, 3th editin, WW. Norton & Company
- Yusuf Sahid, et al.(ed). (2000). *Local Dynamics in an Era of Globalization*, The World Bank, Exford University Press.