

DAMPAK DANA DEKONSENTRASI KEMENTERIAN PERTANIAN DAN PENGELUARAN DAERAH PADA SEKTOR PERTANIAN TERHADAP KINERJA PERTANIAN DAERAH

Impacts of Deconcentration Fund of Ministry of Agriculture and Local Spending for Agricultural Sector on Local Agricultural Sector Performance

Sumedi¹, Pantjar Simatupang², Bonar M. Sinaga³, dan Muhammad Firdaus³

¹Balai Besar Pengkajian dan Pengembangan Teknologi Pertanian
Jalan Tentara Pelajar No. 10, Bogor

²Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian

³Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor
Email: s_medi@yahoo.com

Naskah diterima : 14 Mei 2013

Naskah disetujui terbit : 20 Agustus 2013

ABSTRACT

Effectiveness of agricultural development program is interesting along with its unfinished program targets, such as food security, strategic commodities self-sufficiency, regional autonomy. This study aims to analyze impacts of deconcentration fund, assistance task, and local government budget for agricultural sector on Regional Gross Domestic Product (RGDP) enhancement and labor absorption. This study uses panel data at provincial from 2005 to 2010. Analysis method employed in this study was a 2-SLS approach. The results reveal that government budget allocation is not effective in creating added value for agricultural sector. Based on its elasticity and multiplier value, deconcentration fund is more effective than those of local government budget for agricultural sector. Positive relationship between RGDP and employment enables autogrowth in agricultural sector. Improving budget effectiveness is the key to agricultural development success. Related with autonomy and strategic role of agricultural sector, it is necessary to reexamine the decentralization of this sector especially food security, diversification, and strategic food distribution. Budget effectiveness enhancement could be implemented through a synergy from program planning to its implementation and/or clear separation of tasks and responsibility. A good master plan and a good blueprint are prerequisites for integrated development program between the central and local governments.

Keywords : *deconcentration, regional autonomy, budget effectiveness*

ABSTRAK

Isu tentang efektivitas program pembangunan pertanian makin penting untuk dibahas, dalam situasi banyaknya target program pembangunan pertanian yang belum tercapai, seperti ketahanan pangan, swasembada pada komoditas strategis, dan otonomi daerah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dampak alokasi anggaran dekonsentrasi dan tugas pembantuan serta APBD sektor pertanian dalam meningkatkan PDRB dan penyerapan tenaga kerja. Data yang digunakan adalah data panel tingkat provinsi, tahun 2005-2010. Analisis menggunakan metode estimasi panel data *instrumental variable 2sls*. Hasil analisis menunjukkan bahwa alokasi anggaran pemerintah memiliki efektivitas yang rendah dalam penciptaan nilai tambah sektor pertanian. Secara relatif, dari nilai elastisitas maupun nilai multiplier pengeluaran pemerintah, efektivitas dana dekonsentrasi lebih besar dibandingkan dengan APBD sektor pertanian. Hubungan positif antara PDRB dan penyerapan tenaga kerja memungkinkan terjadinya *autogrowth* pada sektor pertanian. Peningkatan efektivitas anggaran merupakan kunci dari keberhasilan pembangunan pertanian. Terkait dengan otonomi dan peran strategis sektor pertanian, perlu ditelaah kembali posisi sektor pertanian sebagai urusan yang diserahkan kepada daerah, terutama yang menyangkut aspek ketahanan pangan, diversifikasi, dan distribusi pada komoditas strategis. Upaya meningkatkan efektivitas anggaran dapat dilakukan dengan sinergi

mulai dari perencanaan sampai implementasi program dan/atau pemilahan tugas dan tanggung jawab yang jelas. Keberadaan *masterplan* dan *blueprint* yang baik dapat membantu terwujudnya program pembangunan yang padu antara pusat dan daerah.

Kata kunci : *dana dekonsentrasi, otonomi daerah, efektivitas anggaran*

PENDAHULUAN

Sejak diberlakukannya otonomi daerah pada tahun 2001, urusan pembangunan pertanian telah menjadi salah satu urusan yang dilimpahkan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah kabupaten/kota. Sejak saat itu, secara bertahap pelaksanaan pembangunan pertanian yang tadinya ditangani pemerintah pusat dialihkan ke pemerintah daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan menetapkan program pembangunan pertanian daerah. Dengan demikian diharapkan potensi pembangunan dapat dioptimalkan. Program pembangunan nasional, misalnya terkait ketahanan pangan dan peningkatan produksi komoditas strategis dilaksanakan dengan berkoordinasi dan bersinergi dengan pemerintah daerah.

Pada pasal 10 UU No. 32 Tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah, ditegaskan kembali bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintah yang sepenuhnya telah diserahkan kepada pemerintah daerah dikategorikan menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Dalam Permendagri Nomor 13 tahun 2006 disebutkan bahwa pemerintah daerah mengurus 25 urusan wajib serta delapan urusan pilihan. Sektor pertanian menjadi salah satu urusan pilihan, bersama dengan sektor kehutanan, energi dan sumber daya mineral, pariwisata, kelautan dan perikanan, pariwisata, perdagangan, industri dan transmigrasi, yang dikelola bersama oleh pemerintah pusat dan daerah. Urusan yang ditangani bersama memerlukan koordinasi dan sinkronisasi program antara pemerintah pusat dan daerah agar pembangunan berjalan dengan baik. Untuk itu perlu pemilahan secara tegas apa saja yang menjadi kewenangan pusat dan apa saja yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dan bagaimana program pembangunan disusun dan dilaksanakan agar saling mendukung.

Setelah lebih dari sepuluh tahun sejak pelaksanaan otonomi daerah, implementasi konsep pembangunan pertanian yang terdesentralisasi belum dapat berjalan dengan baik. Praktik yang sering terjadi justru sebaliknya, efektivitas pembangunan pertanian cenderung rendah. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya target program pembangunan pertanian yang belum tercapai, baik yang menyangkut target peningkatan produksi, daya saing produk, maupun peningkatan kesejahteraan petani. Alokasi anggaran daerah pada sektor pertanian relatif kecil, sehingga program-program pembangunan sektor pertanian relatif terbatas. Sementara target program nasional juga lebih sulit dicapai, karena masalah koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah (provinsi dan kabupaten) kurang efektif. Keterbatasan anggaran pembangunan pertanian di daerah, disebabkan oleh prioritas alokasi anggaran dalam APBD yang kurang berpihak pada sektor pertanian. Kewenangan pemerintah daerah dalam menghimpun penerimaan asli daerah melalui pajak dan retribusi turun mendorong alokasi anggaran lebih fokus pada sektor yang lebih besar berkontribusi terhadap PAD. Pada sisi lain, pemerintah daerah juga masih mengharapkan pembiayaan pembangunan pertanian dari pemerintah pusat. Kompleksitas kebijakan pembangunan pertanian semakin besar, ketika melibatkan aspek perubahan lingkungan eksternal yang secara langsung maupun tidak langsung berdampak terhadap sektor pertanian, seperti perdagangan bebas, pasar bersama ASEAN dan China serta dinamika harga pangan dan energi dunia.

Capaian target program nasional yang selalu gagal atau diundur merupakan salah satu indikasi rendahnya efektivitas program pembangunan pertanian. Salah satu indikator rendahnya efektivitas program pembangunan pertanian adalah target program swasembada daging sapi, swasembada gula, swasembada kedelai, serta swasembada jagung. Di samping sektor pertanian belum menjadi prioritas pembangunan daerah, pemerintah pusat terkesan setengah hati melepaskan tanggung jawab pembangunan pertanian kepada daerah, termasuk pendanaannya kepada daerah, padahal implementasi program yang sesungguhnya berada di daerah.

Permasalahan rendahnya sinkronisasi program pusat dan daerah sebenarnya tidak semata-mata masalah sulitnya koordinasi implementasi program di lapangan. Masalah politik anggaran dalam rezim otonomi daerah juga turut menyumbang program pusat dan daerah yang tidak sinkron. Pembahasan anggaran antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat di pusat dan di daerah dengan DPRD tidak ada keterkaitan satu dengan lainnya. Politik anggaran yang berlaku saat ini mengharuskan penetapan APBN dan APBD dilakukan pemerintah atau pemerintah daerah setelah mendapat persetujuan oleh DPR atau DPRD. Dengan demikian rancangan program yang telah dilakukan dengan mensinergikan antara program pusat dan daerah sekalipun, belum tentu mendapat persetujuan dari DPR atau DPRD. Alhasil, rencana program dan alokasi anggaran yang ditetapkan seringkali kurang terpadu antara program nasional dan daerah.

Hasil kajian empiris terkait dengan analisis hubungan desentralisasi fiskal dengan pertumbuhan ekonomi tidak menghasilkan kesimpulan yang konsisten. Berbagai penelitian menunjukkan hubungan negatif, sebagian lagi menunjukkan hubungan yang tidak nyata, dan beberapa yang lain, menunjukkan hubungan positif. Hasil penelitian yang menunjukkan dampak positif desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi (Lin and Liu, 2000; Desai *et al.*, 2003; Zhang and Zou 2001; Akai and Sakata, 2002; Ismail *et al.*, 2004; Iimi, 2005; Huther and Shah, 1998; Bjornestad, 2009; dan Ermas *e al.*, 2010). Penelitian yang menganalisis dampak desentralisasi terhadap pertumbuhan ekonomi menunjukkan dampak negatif, antara lain ditunjukkan oleh Davoodi and Zou, 1998, sementara penelitian lain menunjukkan pengaruh yang tidak signifikan (Wolter and Phillips, 1998; Xie *et al.*, 1999). Beberapa penelitian tentang dampak desentralisasi fiskal yang dilakukan untuk kasus Indonesia, menunjukkan bahwa sekian lama implementasi desentralisasi fiskal, memiliki dampak positif terhadap ekonomi dan pemerintahan daerah, namun belum mampu mencapai tujuan yang dikehendaki (Brodjonegoro, 2003; Aziz, 2009; dan Ramayandi, 2003). Hasil penelitian lainnya dalam berbagai kasus di provinsi (Jawa Barat, Jawa Timur, dan Bengkulu) menunjukkan hasil secara umum desentralisasi memberikan dampak positif terhadap perekonomian di (Sasana, 2009; Suparno, 2010; Rindayati, 2009; Sumarsono dan Utomo, 2009; Zulyanto, 2010). Secara khusus pada sektor pertanian, desentralisasi juga memiliki dampak positif, meskipun besarnya dampaknya beragam (Dirantoro *et al.*, 2009; Sugino, 2010).

Tujuan penelitian ini adalah untuk menguji secara empiris efektivitas anggaran pemerintah pusat melalui dana dekonsentrasi dan alokasi anggaran sektor pertanian dari pemerintah daerah melalui APBD. Indikator efektivitas anggaran dilihat dari dua aspek, yaitu aspek kualitatif dan kuantitatif. Aspek kualitatif dengan melihat apakah alokasi dana dekonsentrasi dan anggaran pembangunan pertanian daerah memiliki pengaruh yang nyata terhadap produk domestik bruto sektor pertanian dan penyerapan tenaga kerja sektor pertanian. Sementara aspek kuantitatif dengan melihat besaran dampak/pengaruh perubahan relatif dan besaran *multiplier effect* antara dana dekonsentrasi dengan APBD sektor pertanian terhadap PDRB dan penyerapan tenaga kerja sektor pertanian. Dampak relatif dapat dilihat dari respon perubahan indikator kinerja sektor pertanian dari perubahan relatif alokasi anggaran, yang dicerminkan dari nilai elastisitasnya. Sementara *multiplier effect* dapat dilihat dari nilai parameter regresi yang menunjukkan besaran

perubahan indikator kinerja sektor pertanian dari sejumlah tertentu perubahan pada anggaran pertanian. Dengan berdasarkan indikator tersebut, hasil analisis ini akan dapat memberikan masukan bagaimana pembangunan pertanian sebaiknya dikelola, apakah diserahkan kepada pemerintah daerah sepenuhnya atau sebaliknya kembali diambil sebagai urusan pusat, atau tetap seperti saat ini dengan perbaikan pengelolaan kebijakan dan program pembangunan, berdasarkan pertimbangan optimalisasi alokasi anggaran pusat dan daerah.

METODOLOGI PENELITIAN

Kerangka Teori dan Spesifikasi Model

Hayek (1945) menyatakan bahwa pemerintah daerah (subnasional) memiliki pengetahuan yang lebih baik terhadap kondisi masyarakat dan potensi daerahnya, sehingga dapat menyediakan fasilitas publik lebih baik dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat dibandingkan dengan pemerintah pusat. Pandangan ini didukung oleh Tiebout (1956) dengan argumen bahwa akan adanya kompetisi antarpemerintah daerah dalam menyediakan layanan publik yang baik bagi masyarakatnya maka desentralisasi akan menghasilkan kondisi yang optimal. Pandangan ini didasarkan pada asumsi mobilitas penduduk antardaerah yang sempurna, sehingga masyarakat akan mencari daerah dengan fasilitas yang sesuai dengan preferensinya. Pemikiran ini sebagai landasan berkembangnya konsep desentralisasi pemerintahan baik pada bidang politik, ekonomi, maupun pengelolaan keuangan negara.

Dalam pandangan yang hampir sama, meskipun dengan penjelasan berbeda, Oates (1993) membangun pemahaman bahwa penyediaan barang publik oleh pemerintah daerah merupakan metode yang paling efisien, terutama untuk barang-barang publik yang spesifik, sementara untuk barang publik yang diperlukan secara nasional tetap dikelola oleh pemerintah pusat. Bjornestad, (2009) juga mengemukakan argumen yang sama. Lebih lanjut Oates, (1993) mengatakan bahwa landasan ekonomi dari desentralisasi fiskal adalah meningkatkan efisiensi, dengan penyediaan barang dan layanan publik yang bersifat lokal spesifik sesuai dengan kebutuhan dan preferensi masyarakat akan menghasilkan tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dibandingkan dengan bila disediakan pemerintah pusat secara seragam. Penelitian Kyriacou and Roa-Sagales (2010) pada 200 negara dan teritorial, menunjukkan bahwa desentralisasi memiliki dampak positif terhadap kualitas pemerintahan, yang berarti akan meningkatkan kinerja pemerintah.

Penyerahan urusan pertanian kepada pemerintah daerah membawa harapan pemerintah daerah juga dapat menyusun dan melaksanakan kebijakan pembangunan pertanian yang lebih didasarkan pada potensi dan sumber daya daerahnya, serta lebih memberikan ruang kepada partisipasi langsung masyarakat. Pemerintah pusat lebih berkonsentrasi pada kebijakan-kebijakan pertanian nasional seperti subsidi. Selain itu, pemerintah pusat juga masih mungkin menetapkan program nasional pada sektor pertanian, namun pelaksana program tetap dilakukan oleh pemerintah daerah dengan disertai pendanaan dari pusat melalui mekanisme dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dengan demikian, implementasi kebijakan pembangunan sektor pertanian, utamanya berada dalam kewenangan pemerintah daerah.

Konsep kebijakan fiskal yang dikaitkan dengan pertumbuhan ekonomi, dapat dijelaskan dengan menggunakan konsep yang dikemukakan oleh Barro (1990). Dalam konsep ini Barro menjelaskan keterkaitan antara pengeluaran pemerintah dengan pertumbuhan ekonomi, investasi swasta serta penarikan pajak dalam kondisi *balance budget*, dengan menggunakan pendekatan teori *endogeneous growth model*. Model ini

$$\begin{aligned} \text{Tenaga Kerja} &= \beta_{20} + \beta_{21} \text{PDRB Pertanian} + \beta_{22} \text{Upah Pertanian} + \beta_{23} \text{APBD} + \beta_{24} \\ &\text{APBN} + \sum \beta_{2i} D_{it} + u_{2i} \dots \dots \dots 2 \\ &\text{untuk } i \geq 5 \end{aligned}$$

Dimana:

- PDRB Pertanian = Produk domestik regional bruto sektor pertanian (juta rupiah)
- Tenaga kerja = Tenaga kerja yang bekerja di sektor pertanian (1000 orang)
- APBD = Realisasi anggaran sektor pertanian yang berasal dari anggaran pemerintah daerah kabupaten/kota dan provinsi (juta rupiah)
- APBN = Anggaran dekonsentrasi Kementerian Pertanian (juta rupiah)
- Upah Pertanian = Upah riil sektor pertanian (ribu rupiah per bulan)
- Tahun = Variabel waktu
- D = *Dummy crossection* (provinsi)

Metode Estimasi

Data data panel atau *crosssectional time-series* data memiliki karakteristik berbeda dibandingkan dengan data *time series* atau data *cross section*. Pada data panel, terdapat unsur *time series* dan *cross section* secara bersama-sama. Kelebihan data jenis ini adalah adanya keleluasaan dalam penyusunan model, terutama untuk menangkap perbedaan perilaku antarunit analisis (Greene, 2003). Dengan menggunakan data panel, jumlah observasi menjadi lebih besar. Disamping itu *marginal effect* dari peubah penjelas dapat dilihat dari dua dimensi, individu, dan waktu sehingga parameter yang diestimasi akan lebih akurat dibandingkan dengan model lain (Verbeek, 2004 dalam Firdaus, 2012). Namun karena kemungkinan besar terdapat *heterogeneity bias* dalam estimasi dan terjadi *serial correlation* dalam komponen *error term*-nya, maka estimasi dengan menggunakan OLS akan menghasilkan nilai parameter yang bias dan tidak efisien. Bentuk umum persamaan dengan mempergunakan panel data menurut Greene, (2003) adalah:

$$y_{it} = \beta_{1i} + \sum_{k=2}^K \beta_k x_{kit} + u_{it} \dots \dots \dots 3$$

dimana β_{1i} merupakan konstanta, yang didalamnya menangkap pengaruh waktu dan juga keragaman antarunit analisis. Jika β_{1i} memiliki korelasi dengan X_{it} , estimasi OLS akan bias. Pada sisi lain u_{it} pada panel data adalah: $u_{it} = \alpha_i + \varepsilon_{it}$. Keberadaan α_i dapat menimbulkan *serial correlation* terhadap u_{it} . Dengan demikian $E(u_{it} u_{is}) = \sigma_{\alpha}^2$ untuk $t \neq s$, sehingga *standar error* hasil estimasi tidak minimum sehingga estimasi tidak efisien.

Untuk mengatasi masalah pendugaan dan ketidak efisienan dalam pendugaan jenis data panel dengan OLS dilakukan dengan pendekatan *Fixed Effects Model* (FEM) dan *Random Effects Model* (REM) (Firdaus, 2012). Kedua pendekatan ini dibedakan berdasarkan pada ada tidaknya korelasi antara komponen *error* dengan peubah bebasnya. Bila terdapat korelasi, pendekatan yang lebih tepat adalah FEM jika sebaliknya maka REM akan menghasilkan parameter dugaan yang tidak bias dan efisien. Bentuk persamaan dengan pendekatan FEM adalah:

$$y_{it} = \sum_{j=1}^n \beta_{1j} D_{jt} + \sum_{k=2}^K \beta_k x_{kit} + u_{it} \dots \dots \dots 4$$

dimana D_{jt} menunjukkan *dummy* yang menunjukkan keragaman perilaku dari unit atau grup analisis. Salah satu pendekatan estimasi untuk model panel dengan FEM adalah *Least Squares Dummy Variable* (LSDV). Bila hanya faktor *cross sectional* yang dimasukkan seperti persamaan di atas, disebut *one way error component model*, sementara bila memasukan juga pengaruh waktu ke dalam model, disebut *two way error component model*, dengan bentuk persamaan adalah:

$$y_{it} = \sum_{l=1}^T \gamma_l + \sum_{j=1}^n \beta_{1j} D_{jt} + \sum_{k=2}^K \beta_k X_{kit} + u_{it} \dots\dots\dots 5$$

dimana:

$$\sum_l \gamma_l = \sum_j \beta_{1j} = 0$$

Uji ada tidaknya perbedaan perilaku antarunit atau grup dan juga pengaruh waktu dalam model dapat dilakukan uji terhadap nilai parameter dari hasil estimasi dengan menggunakan uji F. Untuk panel data hampir selalu terjadi masalah *serial correlation* ataupun adanya keragaman antarkelompok data, sehingga topik utamanya bukan menguji ada tidaknya hal tersebut, namun lebih pada pendekatan mana yang lebih tepat, apakah FEM atau REM. REM digunakan ketika antara efek individu (*crossection*) dan variabel penjelas tidak ada korelasi. Dengan demikian komponen *error* dari pengaruh *crossection* dan waktu dimasukkan dalam *error term*. Pendekatan untuk REM yang biasa digunakan salah satunya adalah *Generalized Least Square* (GLS).

Pemilihan pendekatan mana yang lebih tepat dilakukan dengan metode *Hausman Test*. Dalam pengujian tersebut dirumuskan $H_0: E(\tau_i | x_{it}) = 0$, atau REM yang tepat. Hipotesis H_1 nya adalah $H_1: E(\tau_i | x_{it}) \neq 0$, atau FEM yang lebih tepat. Nilai statistik Hausman dirumuskan: $H = (\beta_{REM} - \beta_{FEM})' (M_{FEM} - M_{REM})^{-1} (\beta_{REM} - \beta_{FEM})$, dimana M adalah matriks kovarians dari β . Nilai H dibandingkan dengan *Chi square*, jika nilai H lebih besar dari X^2 tabel maka tolak H_0 , artinya FEM lebih tepat, dan sebaliknya.

Pada persamaan empiris di atas, terdapat variabel penjelas yang merupakan variabel endogen pada persamaan yang lain, yaitu tenaga kerja pertanian pada persamaan (2) dan variabel PDRB Pertanian pada persamaan (2). Dengan demikian estimasi dengan pendekatan FEM ataupun REM secara terpisah pada masing-masing persamaan tersebut akan menghasilkan parameter estimasi yang bias dan tidak efisien. Oleh karena itu pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan *Instrumental Variabel 2SLS* dengan bantuan *software* Stata versi 9. Variabel yang digunakan adalah dalam logaritma, sehingga parameter estimasi menunjukkan nilai elastisitas dari masing-masing variabel. Dengan demikian tingkat efektivitas anggaran secara relatif dapat dilihat langsung dari nilai parameter pada variabel APBN dan APBD. Sementara untuk mengetahui nilai multipliernya (dy/dx) dapat dihitung dengan menggunakan nilai elastisitas, yaitu : $E = \frac{d \log Y}{d \log X}$ atau $\frac{dy}{dx} * \frac{X}{Y}$ sehingga $\frac{dy}{dx} = E * \frac{X}{Y}$.

Pengukuran Variabel dan Sumber Data

Variabel yang digunakan dalam model meliputi alokasi APBD pada sektor pertanian, alokasi dana dekonsentrasi dari kementerian pertanian, PDRB sektor pertanian, penyerapan tenaga kerja sektor pertanian, dan tingkat upah sektor pertanian. Alokasi APBD pada sektor pertanian adalah alokasi APBD kabupaten dan kota serta APBD provinsi pada sektor pertanian. Variabel dana dekonsentrasi adalah alokasi

anggaran Kementerian Pertanian melalui skema dana dekonsentrasi melalui pemerintah kabupaten/kota dan provinsi. Sementara PDRB sektor pertanian adalah produk domestik regional bruto provinsi sektor pertanian dan kehutanan. Ketiga variabel ini diukur dalam juta rupiah. Tingkat upah pertanian adalah upah rata-rata pekerja pada sektor pertanian per bulan dalam ribu rupiah. Sementara penyerapan tenaga kerja pertanian adalah jumlah orang yang bekerja di sektor pertanian dalam ribuan. Sebelum digunakan dalam analisis semua data nominal diubah menjadi data riil dengan angka dasar tahun 2000, menggunakan PDRB deflator.

Data yang digunakan merupakan data panel pada 32 provinsi di Indonesia, kecuali DKI Jakarta. DKI Jakarta tidak termasuk dalam analisis karena provinsi ini tidak mendapatkan Dana Alokasi Umum, yang merupakan komponen besar di daerah lain sebagai sumber pendapatan daerah. Di samping itu, alokasi pengeluaran pusat pada sektor pertanian pada provinsi ini juga sangat kecil, karena kecilnya peranan sektor pertanian dalam perekonomian. Series data yang digunakan dari tahun 2005 sampai 2010. Data pengeluaran pemerintah daerah yang bersumber dari APBD diperoleh dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan. Data dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan bersumber dari Kementerian Pertanian. Sementara data lainnya yang digunakan bersumber dari Badan Pusat Statistik.

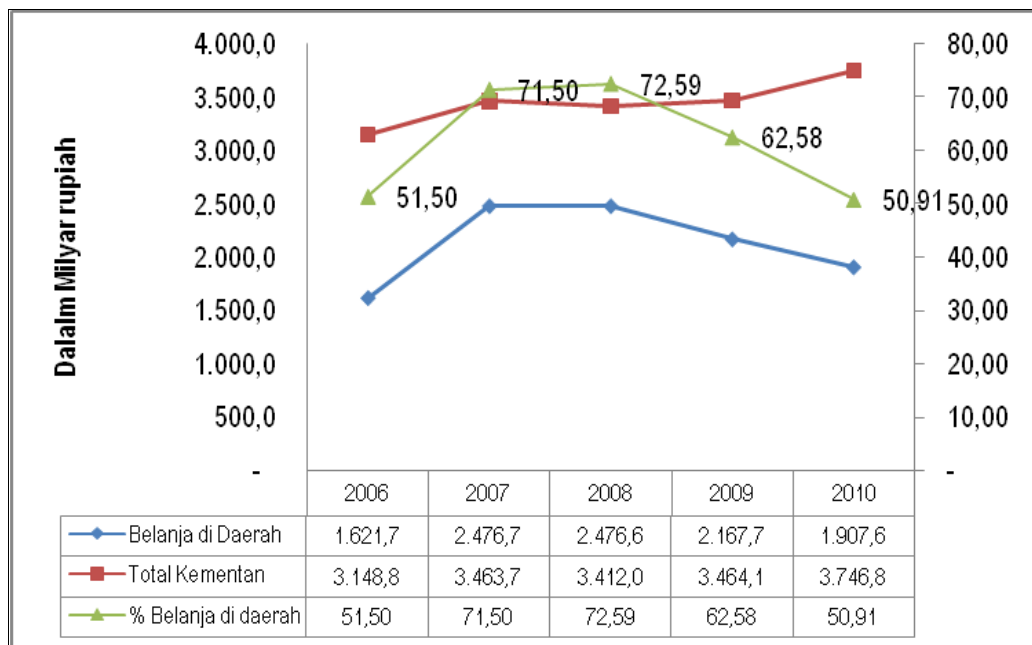
HASIL DAN BAHASAN

Alokasi Anggaran Kementerian Pertanian

Alokasi anggaran Kementerian Pertanian sejak tahun 2005 terus mengalami peningkatan secara signifikan. Pada tahun 2005 berdasarkan data realisasi anggaran, total pengeluaran kementerian pertanian sebesar 1,69 triliun rupiah atas dasar harga konstan tahun 2000, atau sebesar 2,66 triliun berdasarkan nilai nominalnya. Pada tahun 2006 berdasarkan angka riil tahun dasar 2000, meningkat hampir dua kali lipat menjadi 3,15 triliun rupiah. Pada tahun 2010, realisasi anggaran Kementan mencapai 3,75 triliun rupiah. Dengan profil anggaran seperti ini, secara riil alokasi anggaran selama periode 2005-2010 mengalami peningkatan sebesar 220 persen (Gambar 1). Pada tahun 2011, jumlah alokasi anggaran pada Kementerian Pertanian berdasarkan nota keuangan dan APBN-P secara nominal sebesar 17,74 triliun rupiah, atau sebesar 6,06 triliun rupiah bila didasarkan pada harga konstan tahun 2000, yang menunjukkan peningkatan signifikan dibandingkan dengan anggaran tahun 2010. Pada tahun 2012 jumlah alokasi anggaran secara nominal tidak banyak berubah dengan tahun 2011, yang berarti secara riil dapat mengalami penurunan. Dengan alokasi anggaran yang terus meningkat seperti itu, tidak berlebihan bila target capaian kinerja juga dituntut lebih tinggi.

Secara garis besar penggunaan anggaran Kementerian Pertanian dapat dibedakan menjadi anggaran yang dibelanjakan di pusat dan anggaran yang dibelanjakan di daerah (provinsi dan kabupaten/kota). Anggaran kementerian di pusat adalah anggaran yang digunakan untuk pendanaan aparatur di pusat serta urusan-urusan pada kantor pusat. Sementara anggaran di daerah masih terdiri atas anggaran untuk UPT Kementan di daerah dan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang penggunaannya diserahkan kepada Dinas lingkup Pertanian di Provinsi dan kabupaten/kota untuk menjalankan program-program pusat melalui mekanisme dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dari aspek pengelolaan anggaran, juga dapat dibedakan menjadi anggaran yang dikelola secara langsung oleh instansi pusat, yaitu anggaran di pusat dan anggaran untuk UPT pusat di daerah dan anggaran yang dikelola oleh pemerintah daerah, yaitu dana dekonsentrasi dan tugas perbantuan.

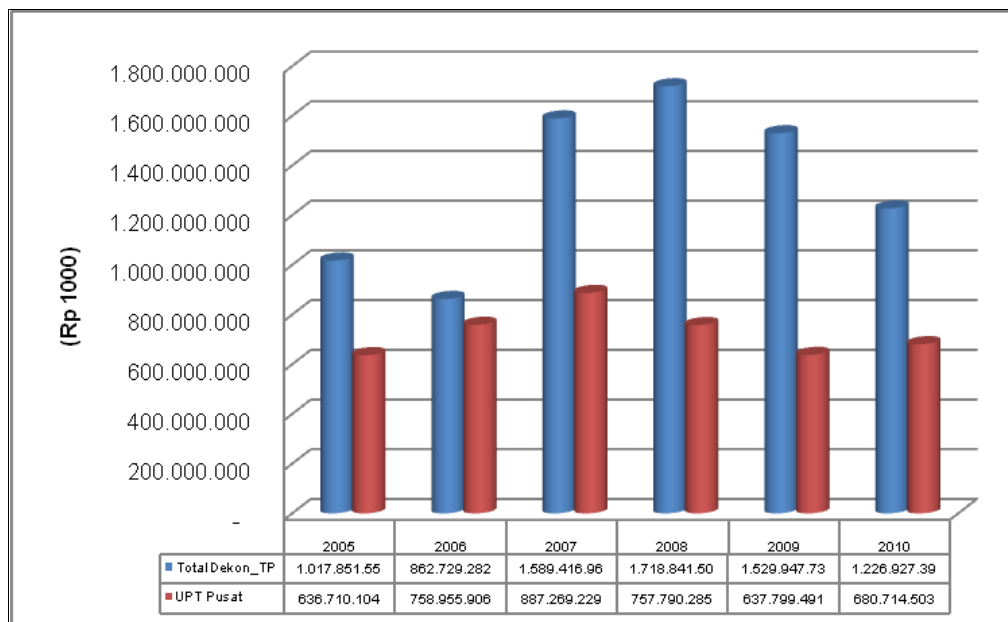
Bila dilihat dari aspek tempat pembelanjaan anggaran, nampak bahwa lebih dari separuh anggaran Kementan dibelanjakan di daerah, baik dalam bentuk pembiayaan UPT pusat di daerah maupun dalam bentuk dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan (Gambar 1). UPT Pusat yang ada di daerah terdiri dari UPT yang berada di bawah Badan Karantina, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, dan Badan Penyuluhan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pertanian serta UPT di bawah Direktorat Jenderal. Relatif tingginya porsi anggaran Kementan yang dibelanjakan di daerah diharapkan dapat mendorong kinerja sektor pertanian di daerah tersebut baik secara langsung maupun tidak langsung. Pada tahun 2007 dan 2008 terjadi peningkatan jumlah maupun porsi pembelanjaan anggaran Kementan di daerah seiring dengan peningkatan alokasi anggaran Kementan. Pangsa anggaran yang dibelanjakan di daerah mencapai 72 persen pada tahun 2007 dan 2008. Namun mulai tahun 2009 kembali mengalami penurunan hingga tahun 2010 kembali ke porsi 51 persen sama dengan kondisi pada tahun 2006.



Sumber: Kementerian Keuangan, berbagai tahun, diolah.

Gambar 1. Total Alokasi Anggaran Kementan Pertanian, atas Dasar Harga Konstan Tahun 2000, Tahun 2006-2010

Peningkatan belanja Kementan di daerah tersebut disebabkan oleh peningkatan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan, yang meningkat hampir mencapai dua kali lipat pada tahun 2007 dibandingkan tahun 2006. Sementara itu anggaran UPT Pusat di daerah relatif tidak berubah (Gambar 2). Alokasi anggaran Kementerian Pertanian untuk dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan pada tahun 2005 atas dasar harga konstan tahun 2000 sebesar 1,0 triliun rupiah. Jumlah ini meningkat dengan cukup pesat hingga pada tahun 2007 mencapai hampir 1,6 triliun rupiah. Peningkatan masih terjadi pada tahun 2008 menjadi 1,72 triliun rupiah. Pada tahun 2009 dan 2010 ada sedikit penurunan alokasinya. Peningkatan alokasi dana dekonsentrasi yang besar pada tahun 2007 dan 2008 terutama terjadi pada subsektor tanaman pangan untuk mendukung program peningkatan produksi tanaman pangan terutama komoditas padi, yang pada waktu itu ditargetkan untuk mencapai peningkatan produksi dua juta ton setara beras dan peningkatan lima persen pada tahun selanjutnya, yang disertai dengan instrumen lainnya baik penyuluhan, infrastruktur pertanian, alat dan mesin pertanian, termasuk institusi ketahanan pangan di daerah.



Sumber: Kementerian Pertanian, berbagai tahun, diolah.

Gambar 2. Alokasi Anggaran Kementan di Daerah atas Dasar Harga Konstan Tahun 2000, Tahun 2005-2010

Alokasi APBD pada Sektor Pertanian

Selain alokasi dana dari APBN, pemerintah daerah juga mengalokasikan anggaran pertanian di daerah yang bersumber dari APBD. Tabel 1 menunjukkan alokasi APBD kabupaten/kota dan provinsi di Indonesia. Sebagian besar alokasi anggaran daerah masih untuk pemenuhan belanja rutin pemerintah. Porsi anggaran rutin berkisar antara 50 sampai 56 persen pada periode 2005 sampai 2010. Dengan demikian alokasi untuk anggaran pembangunan akan tersedia berkisar antara 46 sampai 50 persen dari APBD. Besarnya porsi alokasi belanja rutin di APBD ini selalu mendapat kritik sebagai sumber ketidak berhasilan otonomi daerah dalam meningkatkan kualitas layanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Bila dilihat secara nominal alokasi belanja rutin meningkat jauh lebih cepat dibandingkan dengan anggaran pembangunan. Dari tahun 2005 sampai 2007 misalnya, anggaran rutin APBD kabupaten dan provinsi meningkat hampir dua kali lipat, kemudian naik sekitar 25 persen pada tahun 2008. Baru sejak tahun 2008 nampak ada pelandaian.

Tabel 1. Alokasi Belanja Daerah Kabupaten/Kota dan Provinsi dari APBD di Indonesia^{*)}, Atas Dasar Harga Konstan tahun 2000, Tahun 2005-2010

Uraian	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Rutin (Rp M)	67.681	99.618	108.439	115.696	115.794	103.507
Pembangunan (Rp M)	68.110	76.040	91.696	88.557	90.233	86.143
Pertanian & Kehutanan (Rp M)	2.584	3.351	4.491	4.287	4.073	3.758
%Rutin thd total APBD	49,84	56,71	54,18	56,64	56,20	54,58
%Pemb thd total APBD	50,16	43,29	45,82	43,36	43,80	45,42
% Pertanian thd total APBD	1,90	1,91	2,24	2,10	1,98	1,98
%Pertanian thd pembangunan	3,79	4,41	4,90	4,84	4,51	4,36

Sumber: Kementerian Keuangan, berbagai tahun, diolah

Keterangan: *) tidak termasuk DKI Jakarta

Walau tidak sepesat anggaran rutin, anggaran pembangunan di daerah meningkat signifikan, hampir 100 persen atau rata-rata sekitar 20 persen per tahun selama periode 2005-2010. Meskipun APBD terdiri atas APBD kabupaten/kota dan provinsi, namun hakekatnya sebenarnya dapat disatukan, karena implementasi program pembangunan dari APBD provinsi dilaksanakan pada tingkat kabupaten/kota. Anggaran untuk sektor pertanian dan kehutanan cenderung mengalami peningkatan seiring dengan meningkatnya anggaran pembangunan daerah, yaitu dari 2,58 triliun rupiah pada tahun 2005 menjadi 3,76 triliun rupiah pada tahun 2010. Namun dilihat dari persentase anggaran untuk sektor ini terhadap total anggaran daerah maupun anggaran pembangunan daerah relatif kecil. Alokasi APBD untuk pertanian dan kehutanan hanya sekitar dua persen dari total APBD atau sekitar empat sampai lima persen dari anggaran pembangunan. Hal ini menunjukkan keberpihakan pemerintah daerah terhadap sektor pertanian dan kehutanan relatif rendah, tidak sebanding dengan peranan sektor pertanian dalam perekonomian dan penyerapan tenaga kerja.

Efektivitas Anggaran

Berdasarkan indikator peranan sektor pertanian dalam PDB dan tenaga kerja, menunjukkan bahwa sektor pertanian masih memberikan kontribusi besar terhadap produk domestik bruto maupun penyerapan tenaga kerja, yaitu masing-masing sekitar 19 persen dan penyerapan tenaga kerja terbesar, yaitu di atas 40 persen pada periode tahun 2005-2010 (Tabel 2). Persentase penyerapan tenaga kerja yang jauh lebih tinggi dibandingkan kontribusinya terhadap perekonomian menunjukkan bahwa produktivitas tenaga kerja sektor pertanian relatif rendah. Pertumbuhan sektor pertanian secara rata-rata dalam periode 2005-2010 sebesar 4,3 persen per tahun. Angka ini sebenarnya cukup tinggi, meskipun berada di bawah rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional. Kontribusi terbesar terhadap pertumbuhan sektor pertanian berasal dari subsektor perkebunan dan peternakan yang mampu tumbuh lebih tinggi dibandingkan subsektor lainnya.

Tabel 2. Total Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2000 dan Penyerapan Tenaga Kerja Sektor Pertanian, tahun 2005-2010

Uraian	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Tren* (%/thn)
PDB (Milyar Rupiah)							
1. PDB Tan Pangan & Hortikultura	131.204	133.539	137.834	143.316	151.965	162.551	4,28
2. PDB Perkebunan	57.867	60.636	64.224	66.275	69.601	74.269	4,84
3. PDB Peternakan	31.720	33.181	34.749	36.054	37.848	40.529	4,73
4. PDB Pert Lain	46.241	49.606	50.473	53.177	54.614	58.439	4,32
5. PDB Pertanian	267.032	276.962	287.280	298.822	314.028	335.788	4,46
% thd PDB Total	19,14	18,90	18,58	18,33	18,42	18,39	
TK Pertanian (1000 orang)							
	41.301	40.109	41.187	41.312	41.586	42.802	0,83
% TK	45,49	43,77	42,86	42,00	41,28	41,27	

Sumber: BPS berbagai tahun, diolah.

Keterangan: *:dihitung dengan regresi $\ln Y_t = b_0 + b_{1t} + u_t$. Trend = $b_1 * 100\%$

Pemerintah merupakan salah satu faktor pendorong pertumbuhan ekonomi melalui pengeluaran pemerintah, terutama pengeluaran pembangunan. Hasil estimasi model menunjukkan bahwa dana APBN (dekonsetrasi dan tugas pembantuan dari Kementerian Pertanian) dan APBD sektor pertanian sama-sama berpengaruh positif terhadap PDRB sektor pertanian pada taraf nyata berturut-turut 5 dan 1 persen (Tabel 3). Hal ini menunjukkan pemerintah memiliki kontribusi yang nyata untuk mendorong pembangunan pertanian. Hasil ini sejalan dengan hasil penelitian sebelumnya bahwa pengeluaran pemerintah berdampak positif terhadap perekonomian (Sasana, 2009; Suparno, 2010; Rindayati, 2009; Sumarsono dan Utomo, 2009). Terkait dengan pengaruh desentralisasi, terhadap pertumbuhan ekonomi, penelitian Zulyanto, (2010), menunjukkan dampak positif ketika derajat desentralisasi penerimaan relatif rendah dan negatif pada saat derajat desentralisasi relatif tinggi. Hal ini berhubungan dengan tingkat penghimpunan pajak dan retribusi daerah sebagai komponen PAD.

Secara absolut, anggaran pertanian dari APBD dari semua pemerintah daerah di Indonesia jauh lebih besar dibandingkan dengan alokasi dana dekonsetrasi dan tugas pembantuan dari Kementerian Pertanian. Pada tahun 2010 misalnya, total alokasi sektor pertanian dari APBD kab/kota dan provinsi hampir mencapai 9 triliun rupiah, sementara alokasi Dana Dekonsentrasi hanya mencapai Rp 3 triliun rupiah (Gambar 1 dan Tabel 1). Dari sisi perbandingan anggaran tersebut sudah nampak bahwa urusan pertanian lebih besar ditangani oleh pemerintah daerah. Dengan demikian kontribusi pemerintah daerah terhadap pembangunan pertanian mestinya lebih besar apabila program pembangunan dilaksanakan secara efektif.

Indikator dampak pengeluaran pemerintah secara kuantitatif dapat dilihat dari besaran elastisitas dan efek multiplier APBD sektor pertanian dan dana dekonsetrasi terhadap pertumbuhan dan penyerapan tenaga kerja sektor pertanian. Tabel 3 menunjukkan bahwa nilai elastisitas dana dekonsetrasi lebih besar dibandingkan dengan alokasi APBD pada sektor pertanian, yaitu 0,33 berbanding 0,24. Hal ini menunjukkan bahwa secara umum pengeluaran pemerintah di sektor pertanian pada masa kebijakan desentralisasi fiskal ini memiliki dampak positif terhadap kinerja sektor pertanian. Hasil ini sejalan dengan beberapa penelitian serupa dengan berbagai alat analisis dan ruang lingkup wilayah. Misalnya penelitian Darsono *et al.* (2008) yang lebih fokus pada agroindustri, Dirantoro *et al.* (2009) yang fokus pada transformasi ekonomi di Jawa Barat dan Sugino (2010) yang menganalisis dampak kebijakan pertanian setelah otonomi daerah dengan metode *principal component analysis*.

Tabel 3. Hasil Estimasi Persamaan PDRB Sektor Pertanian

<i>Endogen: PDRB Sektor Pertanian</i>			
<i>Variabel</i>	<i>Coefficient.</i>	<i>Std. Error</i>	<i>Multiplier Effect</i>
Tenaga kerja pertanian	1,51429***	0,05583	5247
APBD Pertanian	0,23734***	0,06142	7.430
Dana Dekon Kementan	0,33432**	0,07930	35.400
Tahun	0,02869***	0,00829	
Konstanta	-58,40173***	16,54898	
R-sq = 0,9031			

Keterangan: ***: nyata pada $\alpha = 1\%$, **: nyata pada $\alpha = 5\%$

Berdasarkan nilai elastisitasnya, nampak bahwa dampak dana dekonsetrasi lebih besar dibandingkan dengan alokasi APBD dalam menciptakan nilai tambah sektor pertanian. Artinya dengan perubahan persentase yang sama pada pengeluaran pemerintah, peningkatan PDRB akan lebih besar untuk pengeluaran dari dana dekonsetrasi, walaupun secara nominal untuk persentase perubahan yang sama, perubahan dana dekonsetrasi akan lebih kecil dibandingkan APBD karena nilai

dasarnya yang berbeda. Dengan kata lain, dana dekonsentrasi lebih efektif mendorong pertumbuhan sektor pertanian dibandingkan dengan pengeluaran pembangunan sektor pertanian dari APBD.

Nilai multiplier efek dapat digunakan untuk melihat seberapa besar dampak perubahan PDRB sektor pertanian dari suatu perubahan dana dekonsentrasi dan APBD sektor pertanian. Dari hasil analisis di atas, diperoleh multiplier efek untuk APBD pertanian sebesar 7,4, sementara dari dana dekonsentrasi sebesar 35,4. Berdasarkan indikator ini, juga menunjukkan bahwa peningkatan jumlah rupiah yang sama, dana dekonsetrasi akan meningkatkan PDRB tujuh kali lebih besar dibandingkan dengan peningkatan APBD sektor pertanian. Dengan kata lain, hasil ini juga menunjukkan bahwa dana dekonsentrasi lebih besar mendorong pertumbuhan ekonomi sektor pertanian dibandingkan dengan APBD.

Sementara itu, terkait dengan penciptaan lapangan kerja, nampak bahwa alokasi anggaran baik dari dana dekonsentrasi maupun APBD tidak memiliki pengaruh yang nyata. Artinya alokasi anggaran pemerintah tidak memiliki pengaruh secara langsung terhadap penyerapan tenaga kerja sektor pertanian. Pengaruh alokasi anggaran ini melalui peningkatan PDRB yang kemudian berdampak positif terhadap penyerapan tenaga kerja sektor pertanian. Pada sisi lain, penyerapan tenaga kerja juga berpengaruh positif terhadap peningkatan PDRB. Hubungan positif saling timbal balik antara penyerapan tenaga kerja dan PDRB sektor pertanian ini merupakan faktor pendorong utama pertumbuhan sektor pertanian. Hal ini nampak dari nilai elastisitas kedua variabel ini yang relatif besar.

Peningkatan penyerapan tenaga kerja akan meningkatkan PDRB dengan nilai elastisitas sebesar 1,51. Peningkatan PDRB sendiri akan meningkatkan penyerapan tenaga kerja dengan nilai elastisitas sebesar 0,69. Setiap persen pertumbuhan sektor pertanian akan meningkatkan penyerapan tenaga kerja 0,69 persen. Sebaliknya setiap peningkatan satu persen tenaga kerja sektor pertanian akan menyebabkan sektor ekonomi tumbuh sebesar 1,5 persen. Secara absolut, nilai multiplier PDRB terhadap penyerapan tenaga kerja sebesar 0,002, artinya bahwa peningkatan PDRB pertanian sebesar satu juta rupiah akan meningkatkan penyerapan tenaga kerja sebanyak dua orang. Sebaliknya, multiplier efek tenaga kerja terhadap PDRB pertanian sebesar 5.247, berarti bahwa peningkatan tenaga kerja sebesar 1000 orang akan meningkatkan PDRB pertanian sebesar 5,3 milyar rupiah. Dengan indikator ini nampak bahwa produktivitas marginal tenaga kerja sektor pertanian relatif rendah, yaitu hanya sekitar 5,3 juta rupiah per orang per tahun. Hubungan kedua variabel tersebut, memungkinkan terjadinya *autogrowth* pada sektor pertanian, meskipun relatif lambat karena nilai multiplier tenaga kerja dan PDRB yang relatif kecil. Dengan demikian, peranan anggaran pemerintah sebenarnya lebih sebagai pemicu peningkatan produksi sektor pertanian. Peningkatan efektivitas program pembangunan dan alokasi anggaran menjadi kunci dalam mendorong produksi pertanian.

Tabel 4. Hasil Estimasi Penyerapan Tenaga Kerja Sektor Pertanian

<i>Endogen: Tenaga Kerja Sektor Pertanian</i>			
<i>Variabel</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>Multiplier Effect</i>
PDRB Sektor Pertanian	0,6886***	0,0457	0,0020
APBD Pertanian	-0,0234	0,0239	-0,0002
Dana Dekon Kementan	0,0114	0,0225	0,0013
Upah Pertanian	-0,1085***	0,0339	-0,0001
Konstanta	1,9222***	0,2639	

R-sq = 0,8980

Keterangan: ***: nyata pada $\alpha = 1\%$

Perbedaan tingkat efektivitas dana dekonsentrasi dan APBD pertanian yang cukup besar menunjukkan bahwa program pembangunan pertanian daerah belum padu atau terintegrasi dengan baik. Bila program pembangunan pertanian pusat dan daerah sudah terintegrasi dengan baik, maka nilai multiplier kedua sumber pembiayaan pembangunan mestinya tidak berbeda terlalu besar. Pada sisi lain, rendahnya efektivitas anggaran pertanian daerah ini juga menunjukkan bahwa alokasi anggaran pembangunan pertanian di daerah belum didasarkan pada prioritas pembangunan yang merupakan titik ungit yang mampu menciptakan nilai tambah secara signifikan. Belum adanya *blueprint* pembangunan pertanian yang terintegrasi antara program pusat dan daerah yang menjadi acuan bersama dalam perumusan program pembangunan juga turut memiliki andil rendahnya efektivitas anggaran pemerintah tersebut. Hal ini juga menunjukkan belum adanya rancangan pembangunan pertanian jangka pendek, menengah, dan panjang berdasarkan pada potensi sumber daya dan permasalahan yang dihadapinya.

Pada sisi lain, meskipun secara statistik alokasi dana dekonsentrasi lebih efisien, namun dalam tataran operasional koordinasi, monitoring dan evaluasi program menjadi lebih sulit dilakukan dengan keterbatasan kewenangan pemerintah pusat. Keterbatasan kewenangan pemerintah pusat (karena otonomi daerah) dalam melaksanakan program pembangunan juga membuat rencana program pembangunan pertanian nasional tidak selalu dapat dilaksanakan dengan baik. Pada sisi lain, alokasi anggaran dekonsentrasi juga terbatas. Di samping karena dalam kerangka otonomi daerah, sumber pendanaan pembangunan sektoral sudah berada dalam kewenangan pemerintah daerah, dana dekonsentrasi juga tidak bisa terus ditingkatkan. Kedepan, arah kebijakan pengelolaan keuangan negara kecenderungan memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan dan mengelola anggaran di daerah, sehingga arah kebijakan alokasi anggaran pusat yang saat ini dilakukan melalui dana dekonsentrasi, secara bertahap dikurangi dan dialihkan melalui mekanisme Dana Alokasi Khusus (DAK).

Apabila kebijakan ini dilaksanakan, maka peranan pemerintah pusat terhadap implementasi program pembangunan pertanian di daerah akan semakin kecil. Mekanisme dana dekonsentrasi, masih memungkinkan pemerintah pusat mengawal sampai pada peruntukan program/kegiatan secara detail, dan memberikan rambu-rambu dalam bentuk petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis, dan monitoring capaian dan alokasi anggarannya. Sementara apabila melalui mekanisme DAK, pengelolaan sepenuhnya berada di tangan pemerintah daerah. Arah implementasi dari pemerintah pusat hanya bisa dilakukan sangat terbatas pada garis besar program dan pemanfaatan anggarannya. Rumusan dan implementasi program sepenuhnya dilaksanakan oleh daerah, sementara pemerintah pusat melakukan fungsi koordinasi, dan monitoring dan evaluasi.

Kewenangan Pemerintah pusat terbatas pada kebijakan nasional seperti subsidi pupuk dan benih, kebijakan harga dan perdagangan, penelitian dan pengembangan, penjaminan pinjaman, asuransi pertanian, dan pembangunan infrastruktur pada tingkatan tertentu, seperti waduk dan bendungan, dan sejenisnya yang lintas sektor dan lintas daerah. Dalam kondisi sinergi program pusat dan daerah yang belum terjalin dengan baik, belum adanya kesamaan pandangan terhadap arah pembangunan pertanian antar pusat dan daerah ataupun keterkaitan antardaerah maka bila peran pemerintah pusat semakin berkurang dikhawatirkan target-target pembangunan nasional, seperti pencapaian ketahanan pangan, swasembada pada beberapa komoditas utama, kebijakan distribusi komoditas, dan perdagangan akan semakin sulit tercapai.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

Kesimpulan

Posisi sektor pertanian sebagai 'urusan pilihan' dalam otonomi daerah menyebabkan masalah koordinasi dan sinkronisasi yang rumit antara program pembangunan pusat dan pemerintah daerah. Efektivitas pelaksanaan program pusat sering kali terbentur dengan masalah tersebut. Alokasi anggaran sektor pertanian dari APBD kabupaten/kota dan provinsi terus meningkat, meskipun porsi alokasi pada sektor pertanian relatif sangat kecil yaitu sekitar 4 persen dari anggaran pembangunan. Alokasi dana dekonsentrasi dari kementerian pertanian secara nominal juga meningkat, meskipun secara total jumlahnya jauh lebih rendah dibandingkan alokasi APBD. Hal ini menunjukkan peran daerah lebih dominan dalam pembangunan pertanian dari aspek anggaran.

Alokasi anggaran memiliki pengaruh positif terhadap PDRB pertanian, meskipun efektivitasnya relatif rendah. Efektivitas anggaran dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan secara relatif lebih tinggi dibandingkan APBD. Hal ini menunjukkan bahwa secara relatif program pusat lebih terarah dan lebih baik. Dengan demikian perubahan urusan pertanian menjadi urusan pusat akan lebih baik dari aspek efektivitas anggaran, meskipun untuk itu terlebih dahulu perlu dilakukan perubahan mendasar terhadap undang-undang otonomi dan keuangan daerah yang mengatur sektor pertanian. Dalam aturan seperti saat ini, tidak memungkinkan adanya realokasi dari APBD ke pusat agar efektivitas anggarannya meningkat, karena struktur dan mekanisme anggaran pusat dan daerah yang berbeda. Adanya potensi pertumbuhan endogen dari sektor pertanian sendiri dari tenaga kerja dan PDRB memposisikan peranan program pemerintah sebagai pemicu dan pendorong pertumbuhan.

Dalam semangat peningkatan otonomi daerah yang lebih besar, arah kebijakan keuangan negara justru meningkatkan kewenangan pemerintah daerah terhadap berbagai urusan pembangunan, termasuk peningkatan kewenangan penganggaran. Implementasinya antara lain dengan mengurangi alokasi dana dekonsentrasi menjadi dana alokasi khusus yang implementasinya secara penuh diserahkan kepada daerah. Bila demikian diperlukan kebijakan khusus pada sektor pertanian sehingga pemerintah pusat memiliki kewenangan yang besar, paling tidak pada hal-hal yang strategis.

Rekomendasi Kebijakan

Pada kondisi kebijakan desentralisasi sektor pertanian seperti saat ini, tidak dimungkinkan menarik urusan pertanian menjadi urusan pusat saja, dengan demikian diperlukan upaya peningkatan efektivitas anggaran baik pemerintah pusat maupun daerah sekaligus. Hal ini hanya dapat dilakukan bila terjadi sinergi dalam perencanaan dan implementasi program antara pusat dan daerah. Untuk itu perlu ada *blueprint* dan *milestone* pembangunan pertanian nasional dan daerah yang jelas sebagai acuan perumusan dan pelaksanaan program.

Dalam kerangka yang lebih mendasar, diperlukan penelaahan kembali posisi sektor pertanian dalam kerangka otonomi daerah. Pemilahan kewenangan secara jelas antara pusat dan daerah akan lebih memudahkan penyusunan dan pelaksanaan program. Alternatif sentralisasi atau otonomi penuh sektor pertanian dapat menjadi salah satu pertimbangan, agar pengelola pembangunan pertanian hanya satu. Momentum revisi UU No 33 dan 34 tahun 2004 tentang otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah dapat digunakan untuk meninjau kembali posisi sektor pertanian dalam konteks otonomi daerah dan desentralisasi fiskal.

Peran pemerintah pusat lebih dominan pada aspek-aspek yang strategis secara nasional, misalnya terkait dengan stabilisasi, kecukupan, harga pangan, dan distribusi kebutuhan pokok. Sementara pemerintah daerah diposisikan mendorong program nasional dan merumuskan program daerah yang mengacu pada potensi spesifik daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Akai, N and M. Sakata. 2002. Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the United States. *Journal of Urban Economics*, 52:93-108.
- Aziz, I.J. 2009. Why Decentralization Fiscal Failed: The Role of Institutional Factor. IRSA Book Series on Regional Development Number 7. Cornell University, New Jersey.
- Babalola, S.J. and U.Aminu. 2013. Fiscal Policy and Economic Growth Relationship in Nigeria. *International Journal of Business and Social Science*, 2(17):244-249.
- Bappenas. 2010. Rencana Pembangunan Jangka Menengah. Bappenas. Jakarta.
- Barro, R.J. 1990. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *The Journal of Political Economy*, 98(5):S103-S125.
- Bjornestad, L. 2009. Fiscal Decentralization, Fiscal Incentives, and Pro-Poor Outcomes: Evidence from Viet Nam. ADB Economics Working Paper Series No. 168. Asian Development Bank. Metro Manila. Philippines.
- Brodjonegoro, B.P.S. 2003. The Interregional Impact of Fiscal Decentralization in Indonesia: Interregional Social Accounting Matrix Model. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*, 4(1):75-100.
- Comola, M. and L. De Mello. 2010. Fiscal Decentralization and Urbanization in Indonesia. Working Paper United Nations 2010/58.
- Davoodi, H. and H. Zou. 1998. Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*, 43: 244-257.
- Desai, R. M., L. M. Freinkman, and I. Goldberg. 2003. Fiscal Federalism and Regional Growth: Evidence from the Russian Federation in the 1990s. World Bank Policy Research, Working Paper 3138.
- Dirgantoro, M. Arief, S. Mangkuprawira, H. Siregar, dan B.M. Sinaga. 2009. Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal terhadap Transformasi Ekonomi di Jawa Barat. *Jurnal Organisasi dan Manajemen*, 5(1): 1-9.
- Ermias, E.B., C.G. Osirio, and B.M. Dodson. 2010. Agriculture Public Spending and Growth: The Example of Indonesia. Economic Premise No 9, Poverty Reduction and Economic Management Network (PREM). The World Bank. Washington D.C.
- Firdaus, M. 2012. Aplikasi Ekonometrika untuk Data Panel dan Time Series. IPB Press. Bogor.
- Greene, W. 2003. *Econometric Analysis*, 5th Edition. Pearson Education, Inc, New Jersey.
- Hayek, F. A. 1945. The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review*, 35(4): 519-530.
- Huther, J and A. Shah. 1998. Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization. Working paper No. 1894, The World Bank Policy Research. Washington, DC.
- limi, A. 2005. Decentralization and Economic Growth Revisited: An Empirical Note. *Journal of Urban Economic*, (57):449-460.
- Ismail, A.G, M.Z. Hamzah. dan J.T. Ritonga. 2004. Fiscal Decentralization and Economic Growth: Evidence From Selected Muslim Countries. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 9(2):109-116.

- Kementerian Hukum dan HAM. 2004. Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah. Kementerian Hukum dan HAM. Jakarta.
- Kementerian Hukum dan HAM. 2004. Undang-Undang No 34 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Kementerian Hukum dan HAM. Jakarta.
- Kyriacou, A.P. and O.Roca-Sagales.2010. Fiscal and Political Decentralization and Government Quality. Working Paper International Studies Program, 10-05.
- Lin, J.Y and Z. Liu. 2000. Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. *Economic Development and Cultural Change*, 49:1-21.
- Oates, W. E. 1993. Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal*, 45(2): 237-243.
- Ramayandi, A. 2003. Economic Growth and Government Size in Indonesia: Some Lessons for The Local Authorities. Working Paper in Economics and Development Studies. Departement of Economics, Padjajaran University, Bandung.
- Rindayati, W. 2009. Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Kemiskinan dan Ketahanan Pangan di Wilayah Provinsi Jawa Barat. Disertasi Program Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Sasana, H. 2009. Peran Desentralisasi Fiskal terhadap Kinerja Ekonomi di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 10(1):103-124.
- Sugino, T. 2010. Evaluating Agricultural Policies of Local Governments in Indonesia after The Implementation of Regional Autonomy by Principal Component Analysis. *Journal of Development and Agricultural Economics*, 2(10):359-367.
- Sumarsono, H. dan S. H. Utomo. 2009. Deliberate Inflation pada Kebijakan Desentralisasi Fiskal Jawa Timur dan Dampaknya bagi Pertumbuhan Daerah. *Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan*, 1(3): 157-168.
- Suparno. 2010. Desentralisasi Fiskal dan Pengaruhnya terhadap Perekonomian di Indonesia, Tesis Program Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Tiebout, C.M. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- Woller, G.M and K. Phillips. 1998. Fiscal Decentralization and LDC Economic Growth: An Empirical Investigation. *Journal of Development Studies*, 34(4):139-148.
- Xie, D., H. Zou, and H. Davoodi. 1999. Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United State. *Journal of Urban Economics*, 45: 228-239.
- Zhang, T and H. Zao. 1998. Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China. *Journal of Public Economics*, 67: 221-240.
- Zulyanto, A. 2010. Pengaruh Desentralisasi Fiskal terhadap Pertumbuhan Ekonomi Provinsi Bengkulu. Thesis Pogram Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang.