

1-2012

## Kinerja Keuangan Daerah, Infrastruktur, dan Kemiskinan: Analisis Kabupaten/Kota di Indonesia 2006{2009

Diyah Nugraheni

*Departemen Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor,*  
diyah.nugraheni@gmail.com

D. S. Priyarsono

*Departemen Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor,*  
priyarsono@yahoo.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jepi>



Part of the [Economics Commons](#)

---

### Recommended Citation

Nugraheni, Diyah and Priyarsono, D. S. (2012) "Kinerja Keuangan Daerah, Infrastruktur, dan Kemiskinan: Analisis Kabupaten/Kota di Indonesia 2006{2009," *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*: Vol. 12: No. 2, Article 5.

DOI: 10.21002/jepi.v12i2.05

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jepi/vol12/iss2/5>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Economics & Business at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Kinerja Keuangan Daerah, Infrastruktur, dan Kemiskinan: Analisis  
Kabupaten/Kota di Indonesia 2006–2009  
*Local Financial Performance, Infrastructure, and Poverty: An Analysis of  
Districts/Municipalities in Indonesia 2006–2009*

Diyah Nugraheni dan D.S. Priyarsono<sup>a,\*</sup>

<sup>a</sup>*Departemen Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor*

---

## Abstract

One important aspect of fiscal decentralization policy is delegation of authority and responsibility of management of public finance to regional governments, especially those of municipalities/districts. After more than ten years of implementation, it is now the right time to evaluate the policy questioning how effective its impacts on regional economic development. The study intends to find on how effective the performance of regional public finance is in providing basic infrastructures and how effective the provision of basic infrastructures reduces the poverty rates. By using panel data methods, this study confirms the positive relationship between performance of regional finance management and provision of basic infrastructures (especially those of road and electricity, but not that of drinking water). On the other hand, the relationship between the provision of basic infrastructures and poverty rates, as expected, is negative. This finding strengthens the belief that it is necessary to further enhance the basic infrastructures development to reduce poverty rates. **Keywords:** Local Financial Performance, Basic Infrastructures (Electricity, Drinking Water, Road), Poverty

## Abstrak

Salah satu aspek penting dari kebijakan desentralisasi fiskal adalah pelimpahan wewenang dan tanggung jawab pengelolaan dana publik ke pemerintah daerah, khususnya kota/kabupaten. Sesudah lebih dari sepuluh tahun diimplementasikan, ketersediaan informasi dan data memungkinkan untuk melakukan evaluasi sejauh mana dampaknya pada pembangunan ekonomi regional. Studi ini ingin mengetahui apakah kinerja pengelolaan keuangan daerah cukup efektif dalam penyediaan infrastruktur dasar dan apakah penyediaan infrastruktur dasar secara efektif mengurangi angka kemiskinan. Dengan menggunakan metode data panel, studi ini mengonfirmasi hubungan positif antara kinerja pengelolaan keuangan daerah dengan penyediaan infrastruktur dasar (khususnya jalan dan listrik, namun tidak berlaku untuk air bersih). Adapun hubungan antara penyediaan infrastruktur dasar dengan angka kemiskinan, sesuai harapan, ternyata negatif. Temuan ini memperkuat keyakinan perlunya mendorong lebih kuat lagi pembangunan infrastruktur dasar untuk mengurangi angka kemiskinan.

**Kata kunci:** Kinerja Keuangan Daerah, Infrastruktur Listrik, Infrastruktur Air Bersih, Infrastruktur Jalan, Kemiskinan

**JEL classifications:** H42, H54, I32, R42, R51

---

## Pendahuluan

Implementasi desentralisasi fiskal yang efektif dimulai sejak Januari 2001 telah memberi

---

\*Alamat Korespondensi: Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor, Kampus Darmaga, Bogor 16680, Indonesia. *E-mail:* [priyarsono@yahoo.com](mailto:priyarsono@yahoo.com)

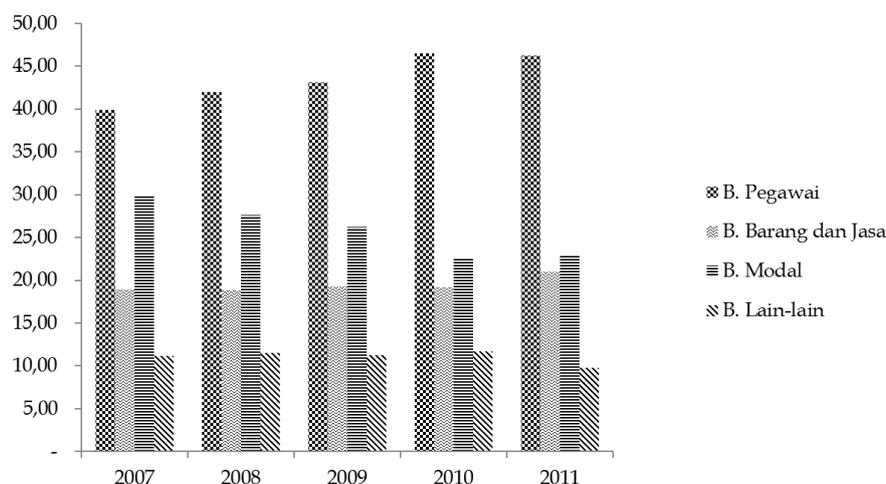
kan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah untuk merencanakan dan melaksanakan pengelolaan keuangan daerahnya masing-masing. Kewenangan dalam pengelolaan keuangan ini sejalan dengan pelimpahan kewenangan dalam beberapa bidang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Disahkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Daerah dan Pusat sebagai perubahan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dimaksudkan untuk lebih menyempurnakan pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia (Kurnia, 2006).

Desentralisasi diharapkan dapat meningkatkan kinerja pengeluaran daerah sehingga terjadi percepatan pencapaian sasaran pembangunan. Dengan demikian, anggaran merupakan instrumen perencanaan pembangunan yang sangat strategis untuk mencapai sasaran-sasaran pembangunan. Ekawarna *et al.* (2009) menyatakan bahwa anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik untuk provinsi maupun kabupaten/kota. Besarnya komitmen pemerintah daerah dalam menyediakan layanan publik melalui pengeluaran belanja tampak dari alokasi pengeluaran belanja pemerintah daerah, khususnya belanja modal. Namun, kondisi di Indonesia menunjukkan bahwa pada tahun 2007 sampai dengan 2011 belanja daerah didominasi oleh belanja pegawai (Gambar 1). Komposisi belanja daerah secara nasional dari tahun 2007 hingga 2011 menunjukkan bahwa porsi belanja pegawai bersifat dominan bila dibandingkan dengan jenis belanja yang lainnya. Belanja barang dan jasa juga terus mengalami peningkatan,

sedangkan porsi belanja modal cenderung terus mengalami penurunan.

Belanja modal ditambah belanja barang dan jasa merupakan belanja pemerintah yang memiliki pengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah selain dari sektor swasta, rumah tangga, dan luar negeri (DJPK Kementerian Keuangan RI, 2011). Belanja modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah dapat berkontribusi pada perekonomian regional apabila benar-benar diprioritaskan untuk pembangunan infrastruktur di daerahnya. Infrastruktur merupakan investasi penunjang yang menjadi salah satu faktor penentu pembangunan ekonomi yang sama pentingnya dengan faktor-faktor produksi lainnya (Tambunan, 2006). Pembangunan infrastruktur diyakini mampu menggerakkan sektor riil, menyerap tenaga kerja, meningkatkan konsumsi masyarakat dan pemerintah, serta memicu kegiatan produksi. Sektor infrastruktur dipahami secara luas sebagai pemicu terjadinya kegiatan ekonomi produktif di sektor-sektor lain.

Keberadaan infrastruktur sangat penting, maka pembangunan infrastruktur layak mendapatkan prioritas dalam pembangunan nasional. Akan tetapi, kenyataan di Indonesia menunjukkan bahwa kondisi infrastruktur masih kurang memadai. Banyak indikator infrastruktur telah mengalami penurunan dalam satu dekade terakhir dan posisi Indonesia tertinggal dari negara tetangga (Bappenas dan UNDP, 2008). Tingkat akses rumah tangga terhadap listrik masih rendah dan perluasan jaringan terhambat oleh kebijakan harga yang berlaku saat ini. Mutu jalan nasional Indonesia relatif tinggi, tetapi banyak jalan daerah yang pemeliharaannya sangat buruk. Proporsi jalan nasional yang dalam keadaan baik mengalami penurunan sejak tahun 2000 sementara mutu rata-rata jalan daerah tidak mengalami perubahan sejak tahun 2002. Beberapa daerah paling miskin di kawasan Indonesia timur masih tidak memiliki akses terhadap jalan (*World Bank*, 2007).

**Gambar 1:** Tren Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007–2011

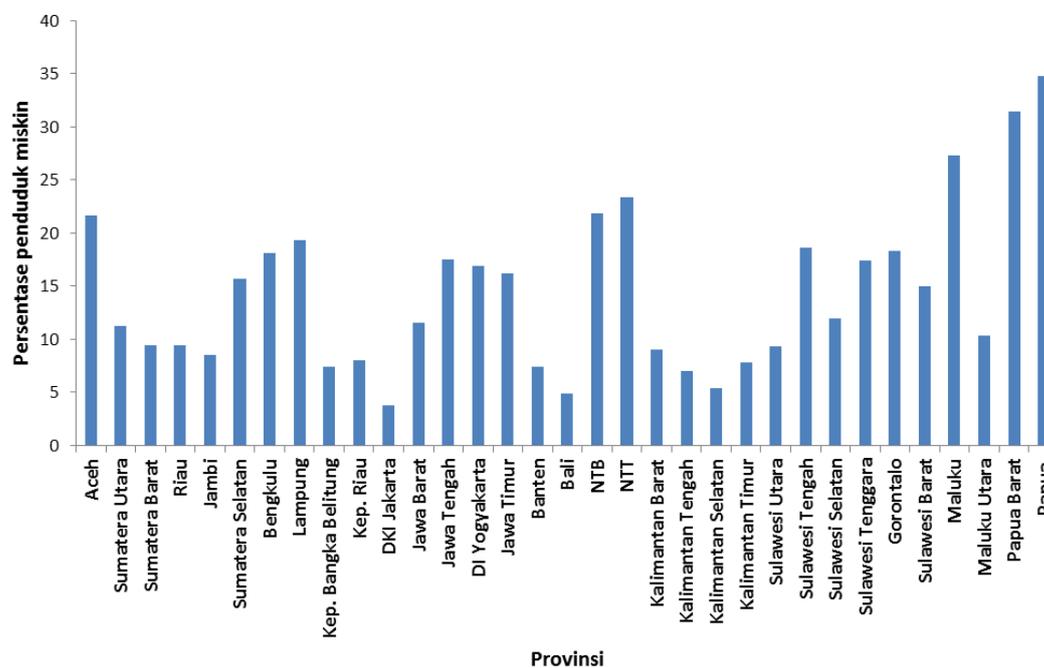
Sumber: DJPK Kementerian Keuangan RI, 2011

Selain berperan penting bagi pertumbuhan ekonomi, infrastruktur berpeluang juga untuk memiliki dampak langsung pada perbaikan pemerataan pendapatan. Ketika orang-orang mendapatkan akses ke jalan dan listrik, serta telekomunikasi, mereka memiliki peluang yang lebih baik untuk mendapatkan lebih banyak pendapatan, dan karenanya orang-orang yang berada pada pendapatan yang rendah mendapatkan lebih banyak daripada mereka yang berpenghasilan tinggi. Infrastruktur juga penting bagi kesejahteraan masyarakat dan prakondisi yang penting untuk menanggulangi kemiskinan. Oleh karena itu, salah satu cara untuk mengatasi permasalahan kemiskinan adalah dengan pembangunan infrastruktur di daerah. Di Indonesia, kemiskinan masih menjadi permasalahan yang belum bisa diatasi secara optimal oleh pemerintah. Sampai tahun 2009, rata-rata tingkat kemiskinan di Indonesia sebesar 14,43%. Daerah dengan tingkat kemiskinan tertinggi adalah Provinsi Papua sebesar 34,77%. Sementara itu, DKI Jakarta menjadi provinsi dengan tingkat kemiskinan terendah, yaitu 3,8%. Dari 33 provinsi yang ada di Indonesia, 16 diantaranya memiliki tingkat kemiskinan yang lebih tinggi dari rata-rata tingkat

kemiskinan nasional (Gambar 2).

Studi mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah pernah dilakukan oleh Bappenas dan UNDP (2008) di daerah otonom baru. Hasil studi menunjukkan bahwa porsi alokasi belanja modal pemerintah daerah yang rendah belum mampu sepenuhnya mendorong perekonomian di daerah. Studi lainnya dilakukan oleh Ekawarna *et al.* (2009) terhadap kinerja APBD Kabupaten Muaro, Jambi. Dari studi tersebut diperoleh hasil bahwa rasio efektivitas tinggi, rasio efisiensi rendah, rasio pertumbuhan semakin meningkat, rasio kemandirian dan rasio aktivitas masih rendah. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kinerja APBD pemerintah daerah Kabupaten Muaro, Jambi belum baik.

Studi ini bertujuan (i) menganalisis secara deskriptif-eksploratif kinerja keuangan daerah di Indonesia berdasarkan indikator penyerapan belanja modal dan proporsi belanja modal; (ii) menganalisis keterkaitan antara kinerja keuangan daerah dan ketersediaan infrastruktur listrik, air bersih, dan jalan di Indonesia; (iii) menganalisis keterkaitan antara ketersediaan infrastruktur dan tingkat kemiskinan di Indonesia. Adapun hipotesis studi ini adalah (i) kinerja keuangan pemerintah daerah berbanding

**Gambar 2:** Persentase Penduduk Miskin di Indonesia Tahun 2009

Sumber: Data dan Informasi Kemiskinan 2009 (BPS), diolah

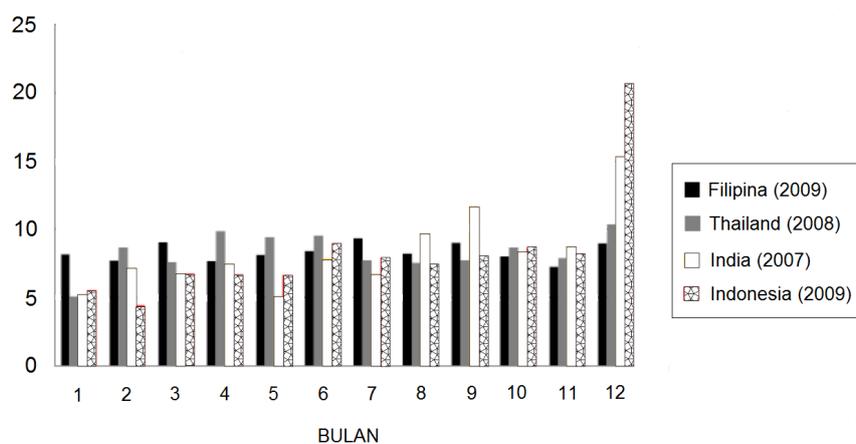
lurus dengan ketersediaan infrastruktur daerah; (ii) ketersediaan infrastruktur di daerah berbanding terbalik dengan angka kemiskinan.

## Tinjauan Referensi

Informasi resmi kementerian dan lembaga pemerintah lainnya, misalnya Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4), Kementerian Keuangan, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan sebagainya, menunjukkan bahwa salah satu masalah serius dalam pengelolaan keuangan negara dewasa ini adalah rendahnya kemampuan penyerapan anggaran lembaga-lembaga pemerintah termasuk pemerintah daerah. Dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir, belanja Kementerian/Lembaga (K/L) telah menghasilkan pola belanja dengan karakteristik penyerapan yang rendah di semester pertama dan menumpuk pada akhir

tahun anggaran berjalan. Seperti yang ditunjukkan dalam Gambar 3, penyerapan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) di Indonesia lebih lambat dibandingkan dengan beberapa negara lainnya. Pola demikian terjadi di tingkat pemerintah pusat dan daerah. Sedemikian seriusnya masalah ini sehingga Presiden perlu membentuk Tim Evaluasi dan Pengawasan Penyerapan Anggaran (EPPA) yang melibatkan UKP4, Kementerian Keuangan, dan BPKP.

Belanja pemerintah memainkan peranan yang sangat penting dalam pencapaian tujuan nasional, terutama dalam meningkatkan dan memelihara kesejahteraan rakyat. Hal ini terutama karena besaran dan komposisi anggaran belanja pemerintah mempunyai dampak yang signifikan pada permintaan agregat dan *output* nasional, serta memengaruhi alokasi sumberdaya dalam perekonomian. Secara mikro, besarnya anggaran belanja pemerintah

**Gambar 3:** Pola Penyerapan DIPA di Indonesia Dibandingkan dengan Beberapa Negara Lain

Sumber: Abimanyu (2000-an) – bahan ajar Bapak Anggito di FEB UGM dengan judul Transparansi Fiskal di Indonesia : Kemajuan dan Kelemahan

akan menentukan jumlah barang publik yang mampu disediakan oleh pemerintah. Sementara itu secara makro, ada beberapa teori yang menjelaskan mengenai belanja pemerintah. Salah satunya adalah model yang dikembangkan oleh W.W. Rostow dan R.A. Musgrave yang menghubungkan pengeluaran pemerintah dengan tahapan-tahapan ekonomi. Pada tahap awal perkembangan ekonomi, pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap pendapatan nasional cukup besar. Hal ini dikarenakan pada tahap ini pemerintah harus menyediakan berbagai sarana dan prasarana seperti pendidikan, kesehatan, dan prasarana transportasi. Pada tahap menengah pembangunan ekonomi, investasi pemerintah tetap diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan mencapai tahap lepas landas. Rostow berpendapat bahwa pada tahap lanjut pembangunan terjadi peralihan aktivitas pemerintah dari penyediaan prasarana ekonomi ke pengeluaran untuk layanan sosial seperti kesehatan dan pendidikan (Hernawati, 2011).

Sumbangan belanja pemerintah dalam Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia dewasa ini tergolong cukup besar. Dengan demikian, apabila anggaran belanja pemerintah ga-

gal direalisasikan, maka timbul dampak negatif bagi pertumbuhan ekonomi. Dana yang telah tersedia menjadi menganggur (*idle money*), sehingga berbagai infrastruktur yang semestinya terbangun menjadi terhambat perwujudannya. Dengan pertimbangan ini, maka kemampuan menyerap anggaran oleh pemerintah daerah dapat menjadi indikator kinerja pengelolaan keuangan pemerintah kota/kabupaten.

Indikator lain yang dapat menjadi ciri pengelolaan keuangan daerah adalah besarnya belanja modal (*capital expenditure*) per kapita. Anggaran daerah yang didominasi belanja pegawai (dulu biasa disebut sebagai bagian dari anggaran rutin) dapat dianggap mempunyai daya ungkit atau dampak pengganda yang lebih kecil daripada yang dihasilkan oleh anggaran yang didominasi oleh belanja modal (misalnya untuk kepentingan pembangunan infrastruktur). Dengan pertimbangan ini, maka belanja modal per kapita dalam anggaran pemerintah daerah dapat menjadi indikator kinerja pengelolaan keuangan pemerintah kota/kabupaten.

Desentralisasi dapat menjadi suatu alat untuk mencapai efisiensi alokasi karena barang-barang yang disediakan dapat mencerminkan preferensi dari pengguna secara lebih baik. Se-

lain itu, desentralisasi juga dapat menjadi alat untuk mencapai efisiensi produksi. Dalam kondisi tertentu, desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi produksi dengan mengurangi korupsi dan kebocoran dana publik. *Divergence hypothesis* menyatakan bahwa dengan adanya desentralisasi, penyediaan barang-barang publik lokal tergantung pada ketersediaan sumber daya lokal. Sehingga menimbulkan peluang terjadinya divergensi dalam jumlah barang publik yang tersedia di wilayah kaya dan miskin. Meskipun pemerintah pusat telah memberikan dana perimbangan untuk mengatasi besarnya variasi potensi maupun ketersediaan sumber daya lokal yang dimiliki masing-masing daerah, disparitas fiskal antar-daerah tetap terjadi. Studi yang pernah dilakukan di beberapa daerah di Indonesia menunjukkan bahwa desentralisasi memungkinkan preferensi lokal untuk memengaruhi penyediaan barang publik lokal. Ketersediaan barang publik lokal juga masih bergantung pada ketersediaan sumber daya lokal, dan daerah miskin memiliki barang publik yang lebih sedikit dibandingkan dengan daerah yang lebih kaya (Chowdury *et al.*, 2009).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pemerintah daerah bertanggung jawab dalam menyediakan jasa-jasa kesehatan, pendidikan, lingkungan, serta infrastruktur. Ada beberapa teori yang dapat menjadi alasan mengapa infrastruktur dasar harus disediakan oleh pemerintah. Pertama adalah teori mengenai barang publik yang dapat menjadi penjelasan mengapa jaringan jalan raya semestinya dibangun oleh pemerintah (Stiglitz, 1999). Barang publik merupakan jenis barang dan jasa yang tidak dapat disediakan oleh sistem pasar dalam perekonomian. Barang publik murni memiliki dua karakteristik utama, yaitu penggunaannya tidak bersaing (*nonrivalry*) dan tidak dapat diterapkan prinsip pengecualian (*nonexcludability*). Oleh karena pihak swasta tidak mau menghasilkan barang publik murni, maka pemerintahlah yang harus menyediakan barang tersebut agar kesejahteraan selu-

ruh masyarakat dapat ditingkatkan. Ada pula jenis barang publik yang tidak murni (*impure public goods*), yaitu barang yang hanya memiliki salah satu dari karakteristik utama barang publik murni (Mangkoesebroto, 2000).

Teori berikutnya adalah tentang monopoli alamiah (*natural monopoly*) yang menyatakan bahwa beberapa jenis industri khususnya yang bersifat *public utilities* (misalnya listrik) lebih efisien bila dikelola secara monopolistik oleh negara (Suparmoko, 2002). Teori lain yang menjelaskan perlunya campur tangan pemerintah dalam penyediaan infrastruktur dasar adalah teori eksternalitas. Dikatakan bahwa barang/jasa yang menimbulkan eksternalitas positif diproduksi terlalu sedikit (*undersupplied*), sehingga perlu campur tangan pemerintah agar situasi optimum Pareto dapat tercapai kembali (McTaggart *et al.*, 2007). Tergolong dalam kategori ini adalah produk/jasa kesehatan atau sanitasi, termasuk air bersih. Berkaitan dengan desentralisasi, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab dalam mengelola barang publik lokal dan barang-barang yang menimbulkan eksternalitas yang sifatnya lokal. Dengan demikian, pemerintah daerah yang mampu mengelola keuangan daerahnya dengan baik memiliki peluang yang lebih besar dalam menyediakan infrastruktur publik seperti listrik, air bersih, dan jalan dengan lebih baik pula.

Ketersediaan infrastruktur memiliki keterkaitan yang sangat kuat dengan tingkat perkembangan wilayah, yang antara lain dicirikan oleh laju pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut dapat dilihat dari kenyataan bahwa daerah yang mempunyai kelengkapan sistem infrastruktur yang lebih baik mempunyai laju pertumbuhan ekonomi dan tingkat kesejahteraan yang lebih baik pula dibandingkan dengan daerah yang mempunyai kelengkapan infrastruktur yang terbatas (Bappenas, 2003). Studi mengenai dampak infrastruktur terhadap perekonomian di Indonesia dilakukan oleh Purnomo (2009), khususnya di

Kabupaten Bekasi. Dari studi tersebut diperoleh hasil bahwa infrastruktur berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi Kabupaten Bekasi. Temuan tersebut juga diperkuat oleh Calderon dan Serven (2004) yang menyatakan bahwa stok infrastruktur secara positif memengaruhi pertumbuhan dan ketimpangan pendapatan berkurang seiring dengan kualitas dan kuantitas infrastruktur yang semakin meningkat. Dengan demikian, pembangunan infrastruktur menjadi sangat efektif dalam mengatasi permasalahan kemiskinan.

Studi lainnya mengenai pengaruh pelaksanaan desentralisasi terhadap kemiskinan antara lain dilakukan oleh Haug (2007) di Kutai Barat. Hasil studi menunjukkan bahwa desentralisasi membawa dampak positif sekaligus negatif bagi kehidupan masyarakat Dayak Benuaq. Infrastruktur dan pelayanan pemerintah meningkat di berbagai sektor. Contoh utamanya adalah bangunan gedung pemerintahan baru dan jalan-jalan baru, selain juga peningkatan pelayanan kesehatan dan pendidikan. Program penanggulangan kemiskinan pemerintah daerah terlihat di semua kampung meski sering tidak sesuai dengan harapan pejabat pemerintah daerah dan warga karena buruknya implementasi dan lemahnya mekanisme pengawasan. Secara umum, pembangunan kabupaten ini terkonsentrasi di sekitar pusat kabupaten dan hal ini mengecewakan bagi sebagian warga yang tinggal di kecamatan-kecamatan yang jauh.

Adapun studi yang dilakukan oleh Usman *et al.* (2006) menunjukkan bahwa adanya penurunan kualitas infrastruktur jalan mengakibatkan kemiskinan semakin bertambah. Faktor kualitas infrastruktur yang juga penting adalah akses listrik. Hasil analisisnya membuktikan bahwa baik di tahun 1999 maupun 2002, rumah tangga yang tidak memiliki akses terhadap listrik akan menambah peluang menjadi miskin. Salah satu hal yang harus mendapat perhatian pemerintah pusat maupun daerah dalam penanggulangan kemiskinan adalah infrastruktur. Oleh karena itu, dalam studi ini

juga akan dianalisis keterkaitan antara ketersediaan infrastruktur dan tingkat kemiskinan di kota/kabupaten di Indonesia.

## Metode

Metode yang digunakan dalam studi ini adalah analisis deskriptif dan analisis inferensial, berupa analisis regresi berganda dengan data panel. Analisis perkembangan kinerja keuangan pemerintah daerah dilakukan dengan menggunakan analisis deskriptif yang akan disajikan dengan bantuan diagram *boxplot* dan tabel. Sementara metode data panel digunakan untuk menganalisis keterkaitan antara kinerja keuangan pemerintah daerah, ketersediaan infrastruktur, dan kemiskinan.

Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya (Halim, 2002). Kinerja keuangan pemerintah daerah juga dapat dilihat dari proporsi belanja modal. Indikator proporsi belanja modal menunjukkan arah pengelolaan belanja pemerintah pada manfaat jangka panjang, sehingga memberikan *multiplier* yang lebih besar terhadap perekonomian. Indikator ini dirumuskan sebagai persentase dari belanja modal dalam total belanja pada anggaran daerah yang secara matematis dapat dituliskan sebagai berikut (Bappenas dan UNDP, 2008):

$$\text{Proporsi } BM = \frac{BM}{TB} \times 100\% \quad (1)$$

dengan:

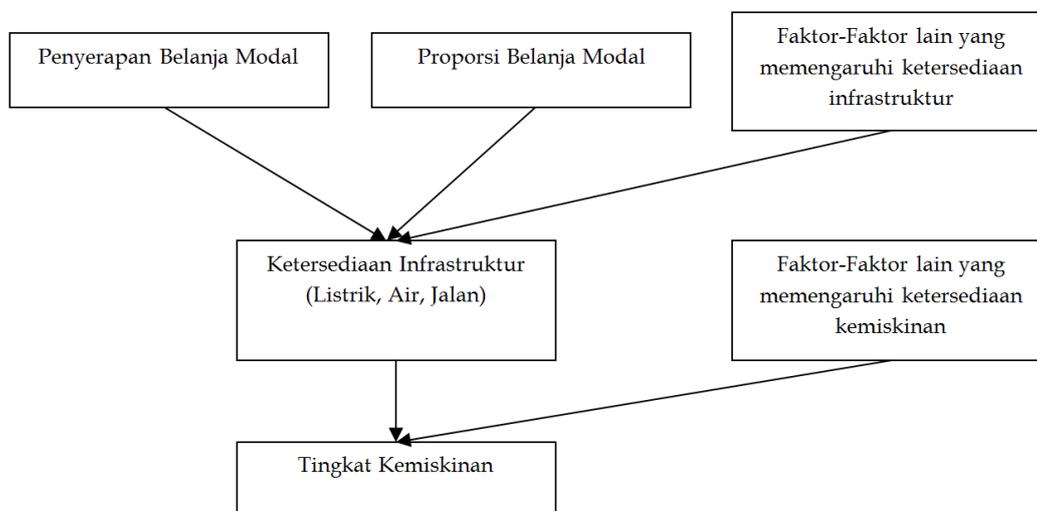
*Proporsi* *BM* = Proporsi Belanja Modal

*BM* = Belanja Modal

*TB* = Total Belanja

Di Indonesia, dalam tahun 2008, penyerapan anggaran yang cepat, efisien, dan efektif telah menjadi salah satu agenda reformasi manajemen keuangan pemerintah. Penyerapan anggaran merupakan salah satu indikator yang da-

Gambar 4: Kerangka Studi Konseptual



Sumber: Hasil pengolahan penulis

pat menunjukkan berhasilnya program atau kebijakan yang dilakukan pemerintah. Rasio realisasi terhadap pagu anggaran mencerminkan terserapnya anggaran dalam melakukan berbagai program yang telah ditetapkan. Sebaliknya, lambatnya penyerapan anggaran mengakibatkan perlambatan pertumbuhan ekonomi karena eksekusi anggaran memiliki dampak yang sangat besar terhadap perekonomian. Penyerapan belanja modal dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$PenyerapanBM = \frac{RealisasiBM}{AnggaranBM} \times 100\% \quad (2)$$

dengan:

$PenyerapanBM$  = Penyerapan Belanja Modal

$BM$  = Belanja Modal

Jenis data yang digunakan dalam studi ini adalah data sekunder 200 kabupaten/kota di Indonesia dalam bentuk data panel, yaitu gabungan data deret waktu tahunan periode 2006 sampai dengan 2009 dan data *cross-section* yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik

dan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Data sekunder tersebut meliputi: 1) data APBD dan realisasi APBD, 2) data persentase penduduk miskin, dan 3) data indikator infrastruktur dasar yang berupa: a) infrastruktur listrik dimana ukuran yang digunakan adalah persentase rumah tangga dengan sumber penerangan utama berasal dari listrik PLN; b) infrastruktur air bersih dimana ukuran yang digunakan adalah persentase rumah tangga dengan sumber air minum yang berasal dari air kemasan dan ledeng; dan c) infrastruktur jalan dimana ukuran yang digunakan adalah persentase panjang jalan dengan kondisi baik per luas wilayah.

Untuk menganalisis keterkaitan antara kinerja keuangan daerah dan ketersediaan infrastruktur, maka digunakan tiga variabel terikat, yakni ketersediaan infrastruktur yang meliputi infrastruktur listrik, air bersih, dan jalan. Sementara itu, variabel bebasnya adalah kinerja anggaran daerah yang meliputi belanja modal per kapita dan penyerapan belanja modal. Estimasi parameter dilakukan untuk tiap persamaan, masing-masing dengan variabel terikat

tersebut.

Model untuk menganalisis dampak kinerja keuangan daerah terhadap infrastruktur listrik:

$$rlistrik_{it} = a_i + \beta_1 rmodal_{it} + \beta_2 modalperkap_{it} + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

dengan:

$rlistrik_{it}$  = akses rumah tangga terhadap listrik

$rmodal_{it}$  = rasio realisasi belanja modal terhadap anggaran belanja modal

$modalperkap_{it}$  = rasio belanja modal terhadap total penduduk

$\varepsilon_{it}$  = galat

$i$  = kabupaten/kota;  $i = 1, 2, 3, \dots, 200$

$t$  = banyaknya *time series*;  $t = 1, 2, 3, 4$  (mewakili tahun 2006–2009)

Model untuk menganalisis dampak kinerja keuangan daerah terhadap infrastruktur air bersih:

$$air_{it} = \mu_i + \delta_1 rmodal_{it} + \delta_2 modalperkap_{it} + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

dengan:

$air_{it}$  = akses rumah tangga terhadap air bersih

$rmodal_{it}$  = rasio realisasi belanja modal terhadap anggaran belanja modal

$modalperkap_{it}$  = rasio belanja modal terhadap total penduduk

$\varepsilon_{it}$  = galat

$i$  = kabupaten/kota;  $i = 1, 2, 3, \dots, 200$

$t$  = banyaknya *time series*;  $t = 1, 2, 3, 4$  (mewakili tahun 2006–2009)

Model untuk menganalisis dampak kinerja keuangan daerah terhadap infrastruktur jalan:

$$jalan_{it} = \gamma_i + \lambda_1 rmodal_{it} + \lambda_2 modalperkap_{it} + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

dengan:

$jalan_{it}$  = panjang jalan dengan kondisi baik

per luas wilayah

$rmodal_{it}$  = rasio realisasi belanja modal terhadap anggaran belanja modal

$modalperkap_{it}$  = rasio belanja modal terhadap total penduduk

$\varepsilon_{it}$  = galat

$i$  = kabupaten/kota;  $i = 1, 2, 3, \dots, 200$

$t$  = banyaknya *time series*;  $t = 1, 2, 3, 4$  (mewakili tahun 2006–2009)

Untuk menganalisis keterkaitan antara ketersediaan infrastruktur dan tingkat kemiskinan daerah, maka digunakan satu variabel terikat dan tiga variabel bebas. Variabel terikat yang diamati adalah tingkat kemiskinan daerah dengan variabel bebasnya adalah infrastruktur listrik, air bersih, dan jalan. Model yang diestimasi adalah sebagai berikut:

$$tmiskin_{it} = \sigma_i + \theta_1 rlistrik_{it} + \theta_2 air_{it} + \theta_3 jalan_{it} + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

dengan:

$tmiskin_{it}$  = persentase penduduk miskin

$rlistrik_{it}$  = akses rumah tangga terhadap listrik

$air_{it}$  = akses rumah tangga terhadap air bersih

$jalan_{it}$  = panjang jalan dengan kondisi baik per luas wilayah

$\varepsilon_{it}$  = galat

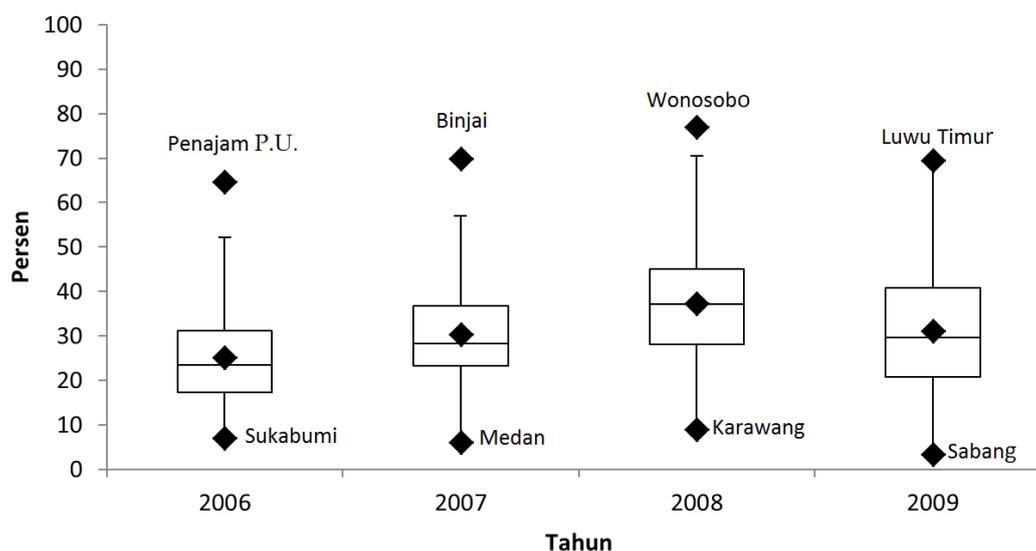
$i$  = kabupaten/kota;  $i = 1, 2, 3, \dots, 200$

$t$  = banyaknya *time series*;  $t = 1, 2, 3, 4$  (mewakili tahun 2006–2009)

## Hasil dan Analisis

### Perkembangan Kinerja Keuangan Pemerintahan Kota/Kabupaten

Kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan pengeluaran daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan

**Gambar 5:** Perkembangan Proporsi Belanja Modal Kabupaten/Kota Periode 2006–2009

Sumber: Hasil pengolahan penulis

perundang-undangan selama satu periode anggaran. Dalam studi ini, kinerja keuangan pemerintah daerah yang dibahas hanya dari sisi pengeluaran, khususnya belanja modal. Ditinjau dari proporsi belanja modal terhadap total belanja daerah, kinerja keuangan 200 kabupaten/kota di Indonesia relatif rendah. Padahal, proporsi belanja modal yang tinggi menunjukkan arah pengelolaan belanja pemerintah pada manfaat jangka panjang, karena memberikan *multiplier* yang lebih besar terhadap perekonomian. Perkembangan proporsi belanja modal daerah dari tahun 2006 sampai 2009 dapat dilihat pada Gambar 5. Besarnya belanja daerah yang dialokasikan untuk belanja modal memiliki nilai yang fluktuatif dari tahun 2006 sampai dengan 2009. Pada tahun 2006, rata-rata proporsi belanja modal kabupaten/kota sebesar 25,09% yang kemudian mengalami peningkatan menjadi 30,33% pada tahun 2007. Pada tahun 2008 rata-rata proporsi belanja modal mengalami peningkatan lagi menjadi 37,03%, namun kemudian mengalami penurunan pada tahun 2009 menjadi 31,09%.

Belanja modal yang dialokasikan oleh

masing-masing pemerintah daerah memiliki proporsi yang berbeda-beda. Alokasi tersebut dipengaruhi oleh prioritas kebijakan dan sasaran-sasaran pembangunan yang ingin dicapai oleh masing-masing pemerintah daerah. Oleh karena itu, pada tahun 2006, kabupaten yang memiliki proporsi belanja modal tertinggi adalah Kabupaten Penajam Paser Utara, yakni sebesar 64,55% dari total belanja daerah tersebut. Sementara itu, kabupaten yang memiliki proporsi belanja modal terendah adalah Kabupaten Sukabumi yang besarnya 6,94% dari total belanja daerahnya. Pada tahun 2007, Kota Binjai memiliki proporsi belanja modal tertinggi, yaitu 69,83%. Sementara Kota Medan memiliki proporsi belanja modal daerah terendah, yaitu 5,93%. Proporsi belanja modal tertinggi, yakni sebesar 77,07% dimiliki oleh Kabupaten Wonosobo pada tahun 2008. Sementara proporsi belanja modal terendah dimiliki oleh Kabupaten Karawang, yakni sebesar 8,83%. Kemudian pada tahun 2009 Kabupaten Luwu Timur menempati peringkat tertinggi dalam proporsi belanja modal, yakni sebesar 69,44%, akan tetapi proporsi tersebut lebih kecil dari-

pada tahun sebelumnya. Lain halnya dengan Kota Sabang memiliki proporsi belanja modal yang terkecil pada tahun 2009, yakni sebesar 3,42%. Proporsi tersebut merupakan proporsi belanja modal terkecil dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya selama periode studi.

Indikator kinerja keuangan pemerintah daerah berikutnya adalah penyerapan anggaran, khususnya penyerapan belanja modal. Penyerapan anggaran yang dapat memenuhi target mencerminkan terjadinya efisiensi dan efektivitas dalam pengalokasian anggaran. Adapun penyerapan belanja modal dihitung dengan membandingkan jumlah belanja modal yang direalisasikan terhadap anggaran belanja modal dari masing-masing kabupaten/kota. Dengan demikian, dapat diketahui seberapa besar daerah mampu menyerap anggaran belanja modal yang tersedia untuk melaksanakan program-program atau proyek pembangunan infrastruktur di daerahnya.

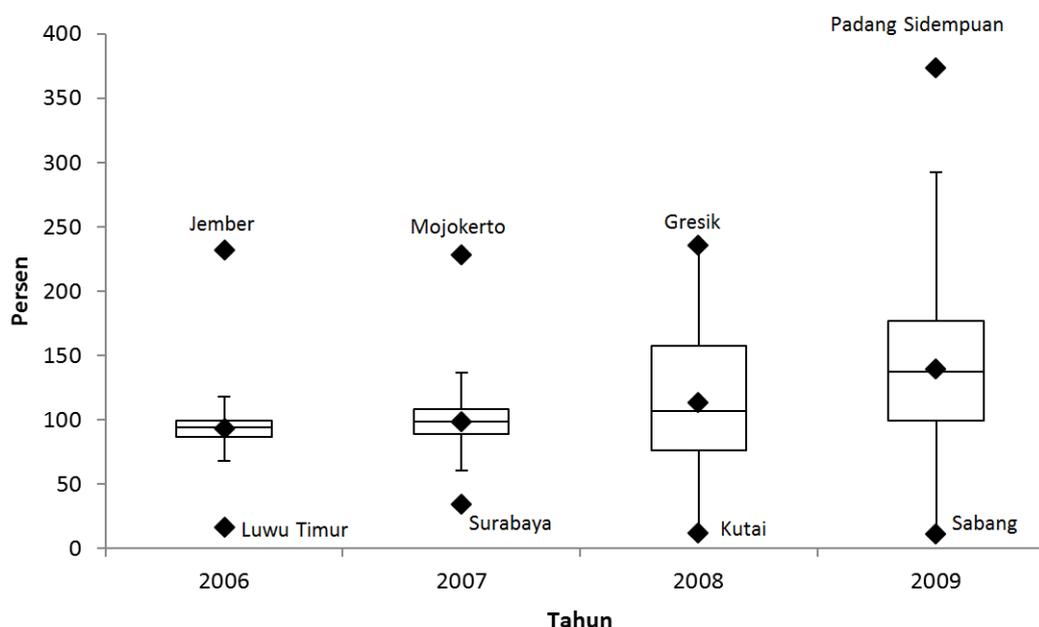
Ditinjau dari penyerapan belanja modalnya, kinerja keuangan 200 kabupaten/kota di Indonesia relatif tinggi. Hal tersebut dikarenakan rata-rata belanja modal yang mampu diserap oleh daerah setiap tahunnya relatif besar, yaitu lebih dari 90%. Perkembangan penyerapan belanja modal daerah dari tahun 2006 sampai 2009 dapat dilihat pada Gambar 6. Besarnya rata-rata belanja modal yang mampu diserap memiliki tren yang semakin meningkat dari tahun 2006 sampai dengan 2009. Pada tahun 2006, rata-rata penyerapan belanja modal kabupaten/kota sebesar 92,77% yang kemudian mengalami peningkatan menjadi 98,88% pada tahun 2007. Tahun 2008, rata-rata penyerapan belanja modal kembali mengalami peningkatan menjadi 113,51% dan mencapai puncaknya pada tahun 2009, yakni sebesar 139,57%.

Pada tahun 2006, kabupaten yang memiliki penyerapan belanja modal tertinggi adalah Kabupaten Jember, yakni sebesar 231,85% dari anggaran belanja modalnya; sedangkan kabupaten yang memiliki penyerapan belanja modal terendah adalah Kabupaten Luwu Timur yang

hanya mampu menyerap belanja modal sebesar 16,83%. Tahun 2007, Kabupaten Mojokerto memiliki penyerapan belanja modal tertinggi, yaitu 228,41%. Sementara Kota Surabaya memiliki penyerapan belanja modal terendah, yaitu 34,14%. Penyerapan belanja modal tertinggi, yakni sebesar 235,10% dimiliki oleh Kabupaten Gresik pada tahun 2008. Sementara penyerapan belanja modal terendah dimiliki oleh Kabupaten Kutai, yakni sebesar 11,72%. Kemudian pada tahun 2009, Kabupaten Padang Sidempuan menempati peringkat tertinggi dalam penyerapan belanja modal, yakni sebesar 373,70% yang merupakan penyerapan tertinggi selama periode studi; sedangkan Kota Sabang memiliki penyerapan belanja modal yang terkecil pada tahun 2009, yakni sebesar 10,98%. Persentase penyerapan tersebut merupakan penyerapan belanja modal terkecil dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya selama tahun 2006 sampai dengan 2009.

### **Kondisi Ketersediaan Infrastruktur di Indonesia**

Listrik merupakan salah satu infrastruktur dasar yang dibutuhkan ketersediaannya sebagai pengungkit dalam perekonomian. Pada periode 2006–2009, ketersediaan infrastruktur listrik di 200 kabupaten/kota di Indonesia relatif baik. Hal tersebut ditunjukkan dengan akses rumah tangga terhadap listrik PLN yang semakin meningkat dari tahun ke tahun dengan rata-rata tiap tahunnya lebih dari 80% (Gambar 7). Akan tetapi, jika diklasifikasikan lebih lanjut, hanya ada dua daerah di Indonesia yang memiliki akses listrik di atas 75%, salah satunya Jakarta; sedangkan 16 daerah memiliki rentang rasio elektrifikasi 50–75%; 11 daerah lainnya memiliki rentang rasio elektrifikasi 25–50%; dan ada satu daerah yang memiliki rentang rasio elektrifikasi di bawah 25% (Tumiwa dan Imelda, 2011). Oleh karena itu, distribusi pembangunan infrastruktur listrik di daerah-daerah yang masih memiliki akses listrik yang rendah sangat penting untuk dilakukan agar dapat me-

**Gambar 6:** Perkembangan Penyerapan Belanja Modal Kabupaten/Kota Periode 2006–2009

Sumber: Hasil pengolahan penulis

nunjang pertumbuhan ekonomi regional.

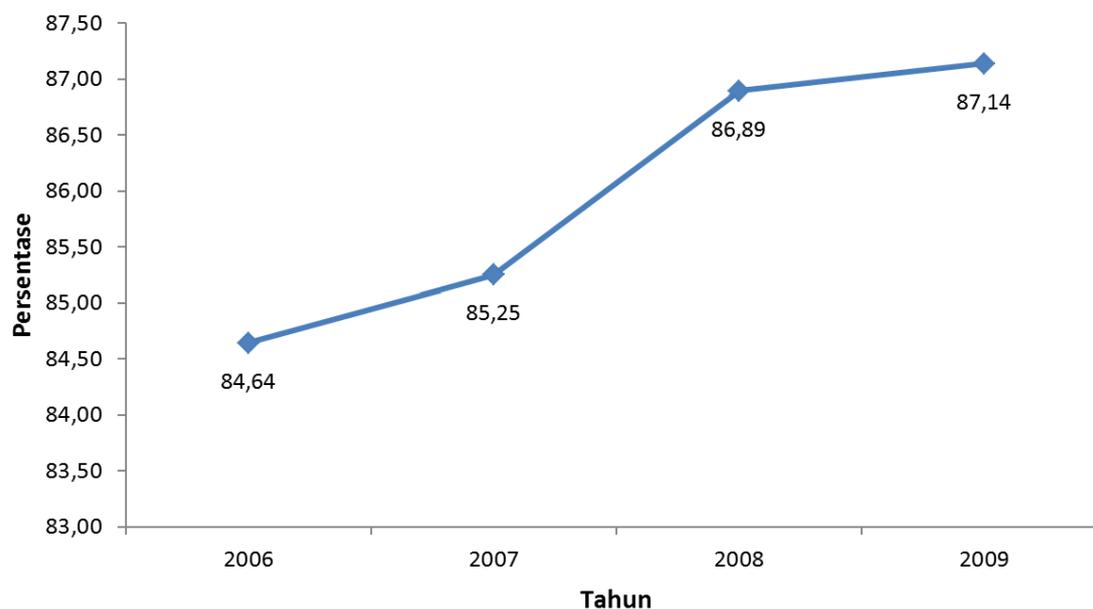
Untuk infrastruktur air bersih, ketersediaannya juga semakin meningkat dari tahun ke tahun dengan rata-rata 25% rumah tangga telah memiliki akses terhadap air bersih (Gambar 8). Akan tetapi, ketersediaan air bersih ini masih belum optimal dan sebagian besar masih dinikmati oleh masyarakat perkotaan. Padahal ketersediaan air bersih yang memadai sangat penting dan berpengaruh terhadap tingkat kesehatan masyarakat. Kurangnya akses masyarakat terhadap air bersih dapat menimbulkan timbulnya penyakit khususnya diare. Hasil studi dari Jim Woodcock, seorang konsultan masalah air dan sanitasi dari Bank Dunia, menunjukkan bahwa 100.000 bayi di Indonesia tewas setiap tahunnya yang disebabkan oleh diare di mana penyebab utamanya adalah buruknya akses terhadap air bersih serta sanitasi (Sugihartanto, 2011).

Kondisi ketersediaan infrastruktur dasar berikutnya, yaitu jalan, khususnya jalan kabupaten. Pemerintah berkewajiban menyedi-

akan infrastruktur, termasuk jalan, dan membentuk jaringan transportasi yang akan dapat menghubungkan seluruh simpul kegiatan masyarakat sehingga dapat memberikan kesejahteraan pada rakyatnya. Jalan dalam konteks pembangunan wilayah memiliki peranan cukup penting sebagai prasarana perhubungan antardaerah. Dari 2006–2009, ketersediaan infrastruktur jalan raya memiliki tren yang semakin meningkat. Rata-rata panjang jalan kabupaten yang berada dalam kondisi baik per luas wilayah di kabupaten/kota yang menjadi objek studi adalah 0,7 (Gambar 9). Ukuran tersebut menunjukkan aksesibilitas dari jalan tersebut pada masing-masing daerah.

### Keterkaitan antara Kinerja Keuangan Daerah dengan Ketersediaan Infrastruktur

Sebagai dasar pertimbangan dalam pemilihan model panel yang terbaik, telah dilakukan pengujian statistik melalui Uji Hausman dan Uji Chow. Berdasarkan hasil Uji Hausman dan Uji

**Gambar 7:** Persentase Akses Rumah Tangga terhadap Listrik PLN 2006–2009

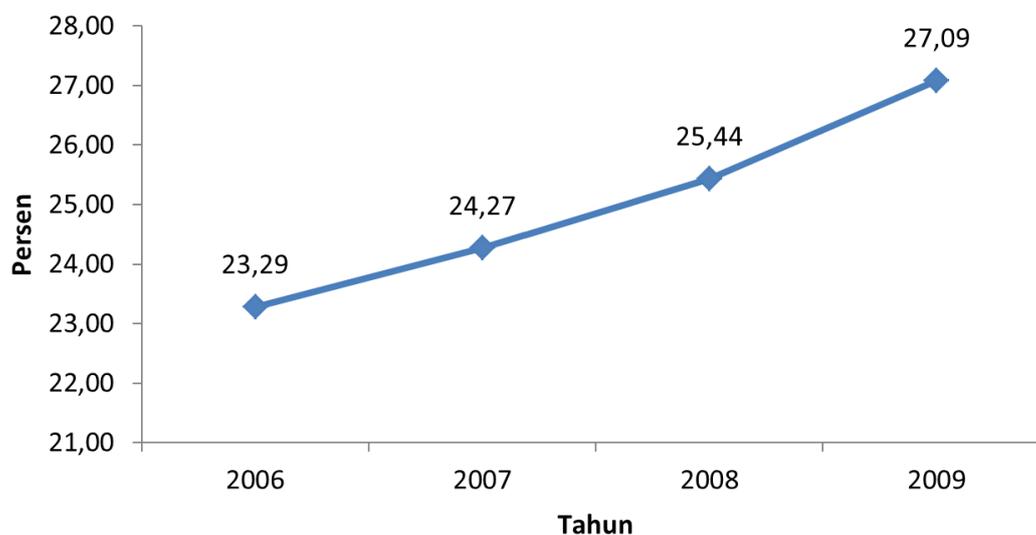
Sumber: Hasil pengolahan penulis

Chow, model yang digunakan dalam studi ini adalah model *fixed effect* dengan pembobotan (*cross section weights*) dan *coefficient covariance white cross section method* dengan tujuan untuk mengoreksi masalah heteroskedastisitas, multikolinearitas, dan autokorelasi. Untuk memperoleh penduga yang bersifat BLUE (*Best, Linear, Unbiased Estimator*), maka penduga tersebut harus terbebas dari pelanggaran asumsi klasik, yaitu multikolinearitas, autokorelasi, dan heteroskedastisitas. Evaluasi hasil estimasi dilakukan dengan dua kriteria, yaitu kriteria statistika dan kriteria ekonomi.

Uji diagnostik pada kriteria statistika terkait dengan kebaiksesuaian (*goodness of fit*) model dan pengujian hipotesis. Adapun evaluasi model dengan kriteria ekonomi dilakukan dengan melihat tanda dan besaran dari variabel bebas. Dari Tabel 3 diperoleh hasil bahwa variabel *rmodal* berpengaruh secara signifikan dan memiliki hubungan yang positif terhadap infrastruktur listrik. Hal ini dikarenakan jika belanja modal yang terserap semakin be-

sar, maka anggaran yang direalisasikan untuk membangun infrastruktur juga semakin meningkat, salah satunya adalah infrastruktur listrik. Dengan demikian, rumah tangga dapat memiliki akses yang lebih besar terhadap listrik. Dari estimasi yang dilakukan pada variabel *modalperkap*, diperoleh hasil bahwa variabel *modalperkap* berpengaruh signifikan terhadap infrastruktur listrik daerah. Variabel tersebut menunjukkan besarnya belanja modal per jumlah penduduk pada masing-masing kabupaten/kota. Semakin besar belanja modal per kapita, maka dana yang dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur juga semakin besar. Meningkatnya pembangunan infrastruktur termasuk listrik akan memperbesar akses rumah tangga terhadap listrik.

Analisis berikutnya, yaitu mengenai keterkaitan antara kinerja keuangan daerah dengan ketersediaan infrastruktur air bersih. Dari Tabel 4 diperoleh hasil bahwa variabel *rmodal* berpengaruh signifikan dan memiliki hubungan yang positif terhadap infrastruktur air ber-

**Gambar 8:** Persentase Akses Rumah Tangga terhadap Air Bersih 2006–2009

Sumber: Hasil Pengolahan Penulis

**Tabel 1:** Perkembangan Proporsi Belanja Modal Kabupaten/Kota Periode 2006–2009

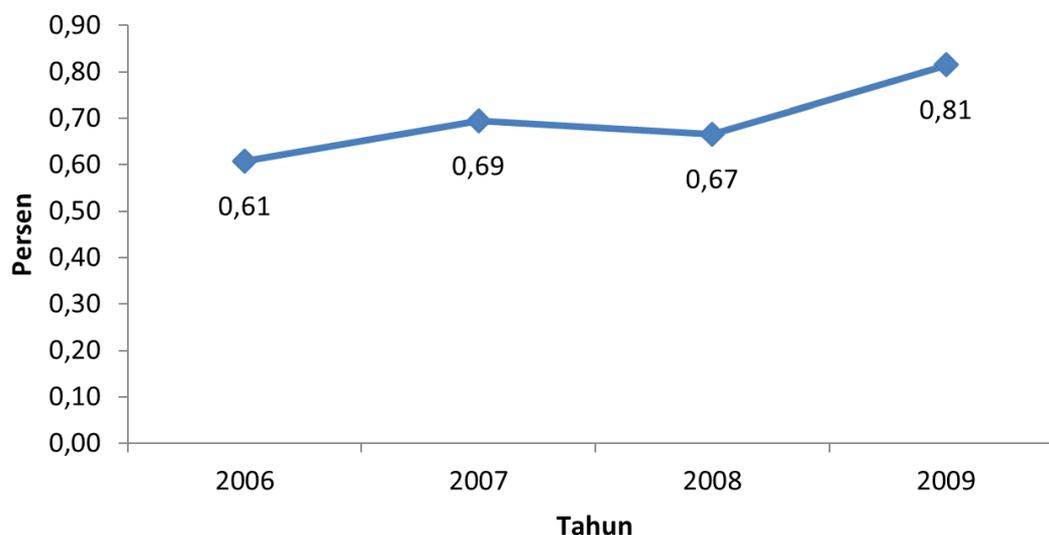
|           | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  |
|-----------|-------|-------|-------|-------|
| Rata-rata | 25,09 | 30,33 | 37,03 | 31,09 |
| Minimum   | 6,94  | 5,93  | 8,83  | 3,42  |
| Q1        | 17,27 | 23,19 | 28,13 | 20,81 |
| Median    | 23,55 | 28,25 | 37,09 | 29,55 |
| Q3        | 31,21 | 36,69 | 45,09 | 40,83 |
| Maximum   | 64,55 | 69,83 | 77,07 | 69,44 |
| IQR       | 13,94 | 13,50 | 16,95 | 20,01 |

Sumber: DJPK Kemenkeu, diolah

sih. Akan tetapi, hasil estimasi pada variabel *modalperkap* menunjukkan bahwa variabel tersebut memiliki pengaruh yang negatif terhadap ketersediaan infrastruktur air bersih. Hal ini diduga terjadi karena adanya inefisiensi dalam pengelolaan belanja di PDAM. Menurut *World Bank* (2007), akses terhadap air pipa sangat terbatas dan penyedia air pipa (PDAM) sedang mengalami krisis. Saat ini pemerintah daerah memikul tanggung jawab yang besar tentang kinerja layanan air bersih. Pemerintah daerah adalah pemilik PDAM dan bertanggung jawab terhadap rakyat di daerah untuk mendapatkan layanan PDAM yang bermutu.

Air pipa yang disediakan oleh perusahaan

PDAM merupakan sumber yang paling dapat diandalkan, paling aman, dan dalam jangka panjang merupakan solusi paling murah untuk penyediaan air di wilayah pusat perkotaan, tetapi hanya 31% dari penduduk di wilayah perkotaan dan 17% dari seluruh jumlah penduduk yang memiliki akses terhadap air pipa. Angka ini sangat rendah berdasarkan standar regional. Kualitas air dan keteraturan persediaannya menurun, dan ketersediaan fasilitas penampungan air sangat terbatas. Kerugian air, baik secara fisik maupun administrasi, berkisar sekitar 50% dan terkadang sampai dengan 60% dari produksi PDAM. Hampir setengah dari seluruh PDAM dilaporkan menentukan ta-

**Gambar 9:** Rasio Panjang Jalan (dengan kondisi baik) per Luas Wilayah 2006–2009

Sumber: Hasil pengolahan penulis

**Tabel 2:** Perkembangan Penyerapan Belanja Modal Kabupaten/Kota Periode 2006–2009

|           | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   |
|-----------|--------|--------|--------|--------|
| Rata-rata | 92,77  | 98,88  | 113,51 | 139,57 |
| Minimum   | 16,83  | 34,14  | 11,72  | 10,98  |
| Q1        | 86,93  | 88,95  | 76,19  | 99,36  |
| Median    | 94,37  | 98,58  | 107,19 | 137,78 |
| Q3        | 99,36  | 108,04 | 157,78 | 176,59 |
| Maximum   | 231,85 | 228,41 | 235,10 | 373,70 |
| IQR       | 12,43  | 19,09  | 81,59  | 77,23  |

Sumber: DJPK Kemenkeu, diolah

rif di bawah biaya operasional dan pemeliharaan. Dengan tarif yang lebih rendah dari biaya sebenarnya, PDAM tidak mampu mendanai investasi yang baru melalui pendapatan mereka sendiri. Banyak PDAM yang bekerja di bawah titik optimal, yang mengakibatkan timbulnya biaya operasional yang berlebihan.

Sebagian besar PDAM juga tidak cukup memenuhi syarat untuk melakukan pinjaman untuk investasi baru. Di antara berbagai kriteria yang diperlukan untuk melakukan pinjaman baru bagi PDAM adalah bahwa baik PDAM maupun pemerintah daerah sebagai pemilik PDAM tidak memiliki tunggakan utang dari pinjaman sebelumnya. Sekitar 60% dari pen-

tidak di wilayah perkotaan tinggal dalam wilayah di mana pemerintah daerah atau PDAM memiliki utang yang masih tertunggak sehingga masyarakat menjadi terhalang untuk menikmati peningkatan layanan PDAM.

Sejak pelaksanaan desentralisasi, pemerintah daerah memiliki akses terhadap tambahan sumber keuangan untuk infrastruktur, yang seharusnya mampu menyediakan peluang untuk melakukan intervensi mengenai kebijakan tarif yang tidak optimal, biaya pemeliharaan dan investasi yang tidak memadai, serta layanan yang semakin buruk. Akan tetapi, berbagai isu yang berhubungan dengan perencanaan yang tidak efektif, penyusunan program, ser-

**Tabel 3:** Hasil Estimasi Keterkaitan antara Kinerja Keuangan Daerah dengan Ketersediaan Infrastruktur Listrik

| Variabel           | Koefisien | Statistika t | Prob.  | $R^2$   |
|--------------------|-----------|--------------|--------|---------|
| <i>rmodal</i>      | 0,002705  | 3.772.603    | 0,0002 | 0,98665 |
| <i>modalperkap</i> | 6,51E-07  | 2.701.719    | 0,0071 |         |
| <i>konstanta</i>   | 8.527.213 | 6.176.234    | 0,0000 |         |

Sumber: Hasil Pengolahan dengan Eviews

**Tabel 4:** Hasil Estimasi Keterkaitan antara Kinerja Keuangan Daerah dengan Ketersediaan Infrastruktur Air Bersih

| Variabel           | Koefisien | Statistika t | Prob.  | $R^2$    |
|--------------------|-----------|--------------|--------|----------|
| <i>rmodal</i>      | 0,017111  | 6.952.163    | 0,0000 | 0,993491 |
| <i>modalperkap</i> | -1,35E-07 | -4.227.479   | 0,0000 |          |
| <i>konstanta</i>   | 2.321.008 | 9.770.191    | 0,0000 |          |

Sumber: Hasil Pengolahan dengan Eviews

ta peningkatan dan pelaksanaan kapasitas perlu ditangani. Pemerintah pusat dapat memainkan peran penting untuk melakukan koordinasi strategi nasional, serta menyediakan insentif bagi pejabat lokal.

Pemerintah pusat perlu memberikan sinyal yang lebih kuat mengenai pentingnya layanan penyediaan air bersih dan seharusnya mengembangkan sistem insentif fiskal yang memberikan penghargaan kepada pemerintah daerah untuk kemajuan mereformasi PDAM. Sejumlah persediaan dana tingkat pusat yang dihitung berdasarkan kebutuhan PDAM seharusnya disediakan untuk pemerintah daerah dengan syarat mereka harus mampu mencapai kemajuan untuk melakukan perubahan. Fokus awal dari rencana insentif ini harus bertujuan untuk meningkatkan posisi keuangan dan kinerja PDAM. Jika kinerja PDAM sudah mengalami peningkatan, fokus pemberian insentif dapat digeser untuk memperluas sambungan untuk rumah tangga (*World Bank*, 2007).

Estimasi selanjutnya mengenai ketersediaan infrastruktur jalan dikaitkan dengan kinerja keuangan daerah, menunjukkan hasil bahwa variabel *rmodal* berpengaruh secara signifikan (pada taraf nyata 5%) dan memiliki hubungan yang positif terhadap infrastruktur jalan. Dari

estimasi yang dilakukan pada variabel *modalperkap*, diperoleh hasil bahwa variabel *modalperkap* berpengaruh secara signifikan terhadap infrastruktur jalan.

Akan tetapi, APBD yang dialokasikan untuk jalan pada pemerintah provinsi dan kabupaten masih sangat rendah. Sebab, sebagian besar anggaran dipergunakan untuk belanja pegawai akibat adanya pemekaran wilayah setelah diberlakukannya otonomi daerah. Begitu pula dengan pendanaan dari APBN. Anggaran untuk infrastruktur di Indonesia dinilai paling kecil di seluruh Asia, yakni sebesar 2,5% dari GDP (Andriani, 2012). Dengan demikian, berdasarkan hasil studi ini diharapkan pemerintah daerah maupun pusat dapat mengalokasikan anggaran belanja modal yang lebih besar agar pembangunan infrastruktur jalan raya dapat semakin meningkat.

#### **Keterkaitan antara Ketersediaan Infrastruktur dengan Tingkat Kemiskinan**

Hasil evaluasi model untuk menganalisis keterkaitan antara ketersediaan infrastruktur dengan tingkat kemiskinan menunjukkan bahwa variabel *rlistrik* berpengaruh signifikan dan memiliki hubungan yang negatif terhadap kemiskinan. Listrik merupakan salah satu infra-

**Tabel 5:** Hasil Estimasi Keterkaitan antara Kinerja Keuangan Daerah dengan Ketersediaan Infrastruktur Jalan

| Variabel           | Koefisien | Statistika t | Prob.  | $R^2$   |
|--------------------|-----------|--------------|--------|---------|
| <i>rmodal</i>      | 0,000375  | 8.513.413    | 0,0000 | 0,99251 |
| <i>modalperkap</i> | 7,31E-09  | 1.709.879    | 0,0878 |         |
| <i>konstanta</i>   | 0,648184  | 1.395.900    | 0,0000 |         |

Sumber: Hasil Pengolahan dengan Eviews

struktur dasar yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dasar rumah tangga akan penerangan yang memungkinkan masyarakat untuk melakukan aktivitas. Tersedianya infrastruktur kelistrikan dapat meningkatkan produktivitas masyarakat sehingga dapat menjadi pemicu pertumbuhan ekonomi wilayah. Perekonomian wilayah yang mampu berkembang dengan baik akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat sehingga tingkat kemiskinan di wilayah tersebut akan menurun.

Variabel *air* berpengaruh signifikan dan memiliki hubungan yang negatif terhadap kemiskinan. Penyediaan air bersih merupakan salah satu kebutuhan dasar bagi kualitas dan keberlanjutan hidup manusia. Dalam kehidupan sehari-hari, air bersih mempunyai peran untuk menunjang kualitas kesehatan dan kehidupan masyarakat, yang selanjutnya akan memengaruhi produktivitas masyarakat dan *output* perekonomian daerah setempat. Peningkatan pada *output* perekonomian daerah akan memengaruhi kesejahteraan masyarakat dan menurunkan kemiskinan di daerah.

Dari estimasi yang dilakukan pada variabel *road*, diperoleh hasil bahwa variabel *jalan* berpengaruh signifikan dan memiliki hubungan yang negatif terhadap kemiskinan. Jalan berperan penting dalam merangsang maupun mengantisipasi pertumbuhan ekonomi yang terjadi. Kondisi jalan yang baik memberikan keunggulan untuk bersaing secara kompetitif dalam memasarkan hasil produksi, mengembangkan industri, mendistribusikan populasi, serta meningkatkan pendapatan (Purnomo, 2009). Pembangunan prasarana jalan turut berperan dalam merangsang pertumbuhan

ekonomi wilayah yang pada akhirnya akan memengaruhi kesejahteraan masyarakat dan kemiskinan wilayah sehingga kondisi jalan yang baik dan proporsional dengan luas wilayah dapat mengurangi tingkat kemiskinan di daerah (Tabel 6).

Infrastruktur yang tersedia dengan baik di daerah merupakan suatu prakondisi yang dibutuhkan untuk dapat menurunkan kemiskinan di daerah, tetapi ketersediaan infrastruktur bukanlah satu-satunya faktor yang mampu mengurangi tingkat kemiskinan di suatu daerah. Pemerintah daerah perlu mengetahui faktor-faktor apa saja yang memengaruhi tingkat kemiskinan di daerahnya agar kebijakan penanggulangan yang diambil dapat efektif dan tepat sasaran sesuai karakteristik dari masing-masing daerah. Dari hasil analisis korelasi sederhana yang ditunjukkan oleh Tabel 7, ditemukan adanya indikasi bahwa dampak ketersediaan infrastruktur dalam menurunkan kemiskinan membutuhkan jangka waktu tertentu. Infrastruktur yang paling efektif dalam menurunkan tingkat kemiskinan secara berturut-turut adalah air bersih, jalan, dan listrik. Akan tetapi, metode analisis ini hanya menghasilkan suatu indikasi, bukan kesimpulan yang kuat. Untuk dapat menghasilkan kesimpulan yang kuat, maka dapat dilakukan studi lanjutan dengan menggunakan *distributed lag analysis*.

## Simpulan

Berdasarkan hasil analisis data dan pembahasan yang telah dilakukan, maka dapat disim-

**Tabel 6:** Hasil Estimasi Keterkaitan antara Ketersediaan Infrastruktur dengan Tingkat Kemiskinan

| Variabel         | Koefisien | Statistika t | Prob.  | $R^2$    |
|------------------|-----------|--------------|--------|----------|
| <i>rlistrik</i>  | -0,198271 | -7.389.530   | 0,0000 | 0,979109 |
| <i>air</i>       | -0,03406  | -8.708.742   | 0,0000 |          |
| <i>jalan</i>     | -0,136356 | -2.112.730   | 0,0350 |          |
| <i>konstanta</i> | 3.469.851 | 1.572.331    | 0,0000 |          |

Sumber: Hasil Pengolahan dengan Eviews

**Tabel 7:** Analisis Korelasi antara Tingkat Kemiskinan dan Ketersediaan Infrastruktur

|           | rlistrik06   | rlistrik07   | rlistrik08   | rlistrik09   |
|-----------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| tmiskin09 | -0,275536252 | -0,259516311 | -0,18213269  | -0,160827501 |
|           | air06        | air07        | air08        | air09        |
| tmiskin09 | -0,394678535 | -0,373444181 | -0,373684881 | -0,40128396  |
|           | jalan06      | jalan07      | jalan08      | jalan09      |
| tmiskin09 | -0,225729962 | -0,235192335 | -0,24338765  | -0,213994779 |

Sumber: Hasil Pengolahan dengan Eviews

pulkan beberapa hal. Pertama, kinerja keuangan pemerintah daerah 200 kabupaten/kota di Indonesia relatif rendah jika ditinjau dari proporsi belanja modalnya. Hal tersebut dikarenakan proporsi belanja modal yang dialokasikan oleh daerah relatif kecil, yaitu kurang dari 50% selama periode 2006–2009. Jika ditinjau dari sisi penyerapan belanja modal, kinerja keuangan 200 kabupaten/kota di Indonesia relatif tinggi karena rata-rata belanja modal yang mampu diserap oleh daerah setiap tahunnya relatif besar dan memiliki tren yang semakin meningkat, yaitu lebih dari 90%.

Kedua, ketersediaan infrastruktur di Indonesia khususnya listrik, air bersih, dan jalan semakin membaik selama 2006–2009. Akan tetapi, pemerataan pembangunan infrastruktur pada masing-masing daerah penting untuk diperhatikan agar dapat menunjang pertumbuhan ekonomi regional. Ketiga, ketersediaan infrastruktur listrik, air bersih, dan jalan dipengaruhi secara signifikan oleh penyerapan belanja modal dan belanja modal perkapita di daerah. Penyerapan belanja modal berpengaruh positif terhadap ketersediaan infrastruktur listrik, air bersih, maupun jalan. Adapun belanja mo-

dal perkapita berpengaruh positif terhadap ketersediaan infrastruktur khususnya listrik dan jalan, akan tetapi tidak berlaku untuk infrastruktur air bersih. Keempat, ketersediaan infrastruktur listrik, air bersih, dan jalan berpengaruh signifikan terhadap pengurangan kemiskinan di daerah-daerah di Indonesia. Akan tetapi, dampak dari ketersediaan infrastruktur dalam menurunkan kemiskinan membutuhkan jangka waktu tertentu.

Berdasarkan hasil analisis dan kesimpulan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa saran. Pertama, pemerintah daerah perlu melakukan perbaikan alokasi belanja daerahnya dengan cara meningkatkan proporsi belanja modal karena belanja modal berperan penting dalam pembangunan infrastruktur daerah. Sebaliknya pemerintah bisa meminimalisasi pengeluaran untuk belanja pegawai yang selama ini banyak membebani belanja daerah. Kedua, pembangunan infrastruktur terutama listrik, air bersih, dan jalan penting dilakukan secara merata di tiap daerah karena peran infrastruktur yang signifikan dalam mengatasi permasalahan kemiskinan di Indonesia.

Ketiga, untuk studi selanjutnya, dapat di-

gunakan permodelan dengan menggunakan variabel yang menunjukkan besarnya perubahan dari ketersediaan infrastruktur (bukan hanya nilai mutlak dari besaran infrastruktur) seperti studi yang dilakukan oleh Chowdury *et al.* (2009) sebagai alternatif permodelan untuk dapat memperoleh hasil yang lebih baik. Selain itu, perlu diperhatikan juga aspek endogenitas dan simultanitas dalam strategi estimasi model studi.

## Daftar Pustaka

- [1] Abimanyu, A. (2011). *Transparansi Fiskal di Indonesia: Kemajuan dan Kelemahan. Bahan Ajar*. Yogyakarta: Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Gadjah Mada.
- [2] Andriani, D. (2012). Infrastruktur Jalan: Pemerintah Diminta Sisihkan 10% APBN & APBD. *Bisnis.com*, 6 Juni 2012. <http://www.bisnis.com/articles/infrastruktur-jalan-pemerintah-diminta-sisihkan-10-percent-apbn-and-apbd> (Accessed September 25, 2012).
- [3] Badan Pusat Statistik. (2011). *Data dan Informasi Kemiskinan 2009*. Jakarta: BPS.
- [4] Bappenas. (2003). *Infrastruktur Indonesia Sebelum, Selama, dan Pasca Krisis*. Jakarta: Perum Percetakan Negara RI.
- [5] Bappenas dan UNDP. (2008). *Studi Dampak Evaluasi Pemekaran daerah 2001–2007*. Jakarta: Bappenas.
- [6] Calderon, C. & Serven, L. (2004). The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution. *World Bank Policy, Research Working Paper, WPS3400*. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2004/09/21/000012009\\_20040921105044/Rendered/PDF/WPS3400.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2004/09/21/000012009_20040921105044/Rendered/PDF/WPS3400.pdf) (Accessed May 5, 2012).
- [7] Chowdury, S., Yamauchi F., & Dewina, R. (2009). Governance Decentralization and Local Infrastructure Provision in Indonesia. *IFPRI Discussion Paper, 00902*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI). <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpridp00902.pdf> (Accessed May 5, 2012).
- [8] Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. (2011). *Deskripsi dan Analisis APBD 2011*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- [9] Ekawarna, S. U., Sam, I., & Rahayu, S. (2009). Pengukuran Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Daerah Kabupaten Muaro Jambi. *Jurnal Cakrawala Akuntansi*, 1 (1), 49–66.
- [10] Halim, A. (2002). *Akuntansi Sektor Publik, Akuntansi Sektor Daerah*. Yogyakarta: UPPAM-PYKPN.
- [11] Haug, M. (2007). Kemiskinan dan Desentralisasi di Kutai Barat: Dampak Otonomi Daerah terhadap Kesejahteraan Dayak Benuaq: Menjadikan Pemerintah Daerah yang Lebih Tanggap terhadap Warga Miskin: Mengembangkan Indikator dan Alat untuk Mendukung Pembangunan Perikehidupan yang Berkelanjutan dalam Desentralisasi. *Laporan studi*. Bogor: CIFOR. [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/Books/BHaug0701I.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BHaug0701I.pdf) (Accessed May 5, 2012).
- [12] Hernawati. (2011). Analisis Shock Kebijakan Fiskal di Indonesia. *Tesis*. Medan: Universitas Sumatera Utara.
- [13] Kurnia, A. S. (2006). Model Pengukuran Kinerja dan Efisiensi Sektor Publik Metode *Free Disposable Hull* (FDH). *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 11 (2), 1–20. <http://journal.uui.ac.id/index.php/JEP/article/viewFile/567/491> (Accessed May 5, 2012).
- [14] Mangkoesoebroto, G. 2000. *Ekonomi Publik*. Yogyakarta: BPFE.
- [15] McTaggart, D., Findlay, C., & Parkin, M. (2007). *Microeconomics, 5th ed.* <http://athene.csu.edu.au/~hskoko/subjects/econ110/lect10ho.pdf> (Accessed May 5, 2012).
- [16] Purnomo, H. (2009). Dampak Pembangunan Infrastruktur terhadap Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Bekasi. *Skripsi*. Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- [17] Sugihartanto, M. F. (2011). Menanggulangi Masalah Ketersediaan Air Bersih dan Sanitasi di Indonesia. *Kompasiana*, 23 November 2011. <http://green.kompasiana.com/penghijauan/2011/11/23/menanggulangi-masalah-ketersediaan-air-bersih-dan-sanitasi-di-indonesia/> (Accessed May 5, 2012).
- [18] Suparmoko, M. (2002). *Ekonomi Publik untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah*. Yogyakarta: ANDI.
- [19] Stiglitz, J. E. (1999). *Public Policy for A Knowledge Economy*. London, UK: Department for Trade and Industry and Center for Economic Policy Research. <http://akgul.bilkent.edu.tr/BT-BE/knowledge-economy.pdf> (Accessed May 5, 2012).
- [20] Tambunan, T. (2006). *Kondisi Infrastruktur di Indonesia*. <http://kadin-indonesia.or.id/enm/images/dokumen/KADIN-98-1577-02032007.pdf>. <http://www.kadinindonesia.go.id/pdf>

(Accessed May 2, 2012).

- [21] Tumiwa, F. & Imelda, H. (2011). *Kemiskinan Energi: Fakta-Fakta yang Ada di Masyarakat*. Jakarta: Institute for Essential Services Reform (IESR). <http://www.iesr.or.id/wp-content/uploads/small-Poverty.pdf> (Accessed May 5, 2012).
- [22] Usman, Sinaga, B.M., & Siregar, H. (2006). Analisis Determinan Kemiskinan Sebelum dan Sesudah Desentralisasi Fiskal. *SOCA (Socio-Economic of Agriculture and Agribusiness)*, 6 (3), 1–17.
- [23] World Bank. (2007). *Kajian Pengeluaran Publik Indonesia: Memaksimalkan Peluang Baru*. The World Bank: Jakarta.