

KEBIJAKSANAAN APBD DAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI PROVINSI SULAWESI SELATAN

Oleh:

Sri Kusreni^{*)} dan Sultan Suhab^{)}**

^{*)} Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga, Surabaya

^{**)} Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Hasanuddin, Makassar

Abstract

Study on the policy of APBD and its implication toward the welfare of people in South Sulawesi is aimed at analyzing and searching the influence of local fiscal capacity, capital expenditure and budgeting toward the welfare of the people. Data of this study is quantitatively analyzed by regression. The result points up that: (1) local fiscal capacity and allocation of capital expenditure have positive correlation and significant influence toward the welfare of the people; (2) budgeting has negative correlation and insignificant influence toward the welfare of the people; (3) 23.1 percent of the welfare of the people is significantly influenced by the variables of the policy of APBD, while the rest is influenced by other variables outside the model; and (4) fiscal capacity has larger influence toward the welfare of the people than local capital expenditure.

Keywords: *fiscal capacity, local government expenditure, budgeting and welfare.*

Pendahuluan

Latar Belakang

Pemerintah dituntut berperan penting, strategis dan utama dalam mengimplementasikan program pembangunan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya. Kebijakan fiskal merupakan instrumen pokok yang mengantarkan pemerintah menjalankan perannya dalam perekonomian negara. Program pembangunan pada sektor-sektor yang berkaitan dengan layanan sosial kemasyarakatan, seperti pembangunan bidang pendidikan, kesehatan dan bidang sosial kemasyarakatan lainnya merupakan bentuk perhatian pemerintah secara langsung untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, kebijaksanaan program dan penganggaran yang berorientasi pertumbuhan ekonomi, secara tidak mendorong kesejahteraan masyarakat melalui prinsip *trickle down effect*.

Sasaran pembangunan, salah satunya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pengukuran IPM belum menunjukkan hasil yang optimal di Indonesia. Publikasi Bank Dunia 2006, menunjukkan pencapaian IPM Indonesia pada tahun 2004 masih menduduki peringkat 108 dari 177 negara, termasuk kategori *medium human development* dengan angka indeks 0,711, meningkat dari 0,626 yang dicapai pada 1990. Posisi relatif Indonesia di kalangan negara-negara ASEAN, berada di bawah peringkat Singapura (25), Brunei Darussalam (34) dan Malaysia (61) yang tergolong *high human development*. Di bawah posisi Thailand (74) dan Philipina (84) yang juga tergolong dalam *medium human development*. Indonesia hanya mampu mengungguli negara ASEAN lainnya, seperti Vietnam (109), Kamboja (129), Myanmar (130), Laos (133) dan Timor Leste (142), negara-negara yang proses pembangunan ekonominya terhambat akibat konflik politik yang berkepanjangan.

Rendahnya pencapaian kesejahteraan masyarakat Indonesia ini, salah satunya karena rendahnya kinerja pencapaian kesejahteraan masyarakat pada skala pembangunan daerah. Hal ini karena masih belum efektif dan meratanya alokasi pembangunan pada setiap daerah. Di Provinsi Sulawesi Selatan, misalnya, sebagai barometer kemajuan pembangunan di Indonesia Bagian Timur (IBT), angka IPMnya hingga saat ini masih berada di bawah angka IPM Indonesia.

Pada tahun 2004, IPM Sulawesi Selatan baru mencapai 67,75 dan berada di peringkat 21 dari 33 provinsi, bahkan menurun selama dua tahun

berikutnya ke urutan 23 dan kembali membaik ke posisi 21 dengan angka IPM meningkat menjadi 69,62 pada tahun 2007. Bandingkan dengan IPM Indonesia yang mencapai 68,66 pada tahun 2004 dan meningkat menjadi 70,66 pada tahun 2007. Fakta ini, mengindikasikan program pembangunan di daerah ini, kurang mampu berperan sebagai faktor pendorong dan justru cenderung ‘ditarik’ oleh pembangunan nasional dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Mencermati fakta ini, langkah strategis diambil Indonesia, mengoptimalkan pencapaian sasaran pembangunan dengan memberi kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Melalui kebijaksanaan ini diharapkan terwujud IPM yang tinggi secara efisien dan efektif.

Peran strategis pemerintah daerah melalui APBD sebagai implementasi dari kebijaksanaan keuangan daerah diharapkan berperan efisien dan efektif dalam mendorong tercapainya kesejahteraan masyarakat yang tinggi. Tercermin dalam tiga kebijaksanaan pokok, yakni kebijaksanaan pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah. Penting untuk mengamati seberapa besar ketiga kebijaksanaan APBD tersebut, berperan meningkatnya kesejahteraan masyarakat kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan, selama implementasi desentralisasi fiskal, 2003-2007.

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan, antara lain untuk: (1) mengetahui pengaruh kapasitas fiskal terhadap kesejahteraan masyarakat kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan; (2) mengetahui pengaruh alokasi belanja modal terhadap kesejahteraan masyarakat kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan; dan (3) mengetahui pengaruh pembiayaan daerah terhadap kesejahteraan masyarakat kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan.

Review Model

Review Teori dan Studi Empirik

Intervensi pemerintah terhadap perekonomian melalui kebijaksanaan fiskal, pertama kali dipopulerkan oleh Keynes (1936) sebagai solusi terhadap depresi ekonomi Amerika pada tahun 1930-an. Pemikiran reaktif ini,

diidentifikasi sebagai solusi jangka pendek. Keynes menawarkan model makro ekonomi Mankiw (2003), memandang kebijaksanaan fiskal sebagai sisi permintaan yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Model makro ekonomi tersebut menjelaskan perubahan kebijaksanaan fiskal, melalui *government expenditure* yang menyebabkan perubahan pendapatan nasional melalui efek *multiplier*.

Peran pemerintah ini dipergunakan para pemikir ekonomi selanjutnya dalam menjelaskan teori pertumbuhan/pembangunan ekonominya. Barro (1990) menekankan pentingnya peran pemerintah melalui kebijaksanaan fiskal terhadap pertumbuhan pada sisi penawaran. Model ini menyatakan *output* per kapita dipengaruhi oleh modal per pekerja dan *input* dari investasi pemerintah (*government expenditure*). Selanjutnya, Barro dan Sala-i- Martin (2004) mengembangkan modelnya dengan memasukkan kebijaksanaan fiskal, melalui penerimaan pajak dan belanja pemerintah ke dalam model pertumbuhan endogen. Model ini membedakan penerimaan pajak ke dalam kategori pajak distorsi yang bersifat mengurangi *output* dan pajak non-distorsi berarti sebaliknya. Cziraky (2004) menguraikan bahwa keterbatasan kapasitas produksi hanya dapat dikurangi melalui kebijaksanaan pemerintah dalam jangka panjang, peningkatan pengeluaran atau penurunan pajak berdampak positif terhadap pertumbuhan melalui efek *multiplier*.

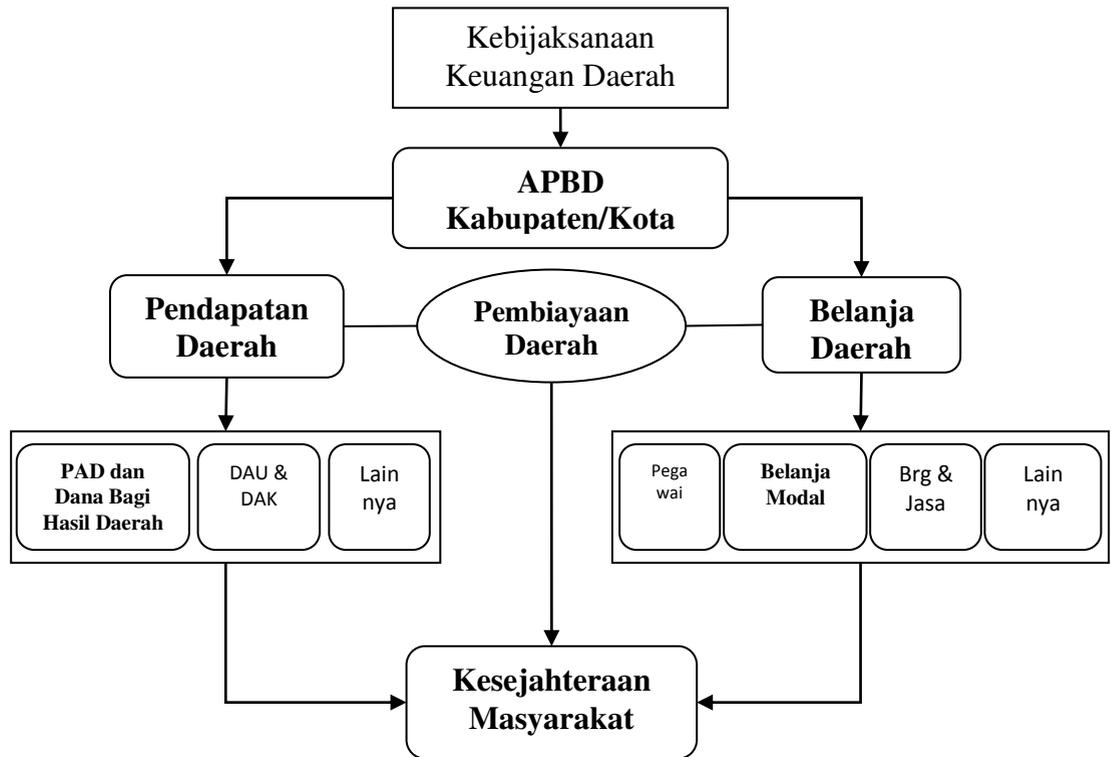
Todaro dan Smith (2003; 2006) menegaskan bahwa pengeluaran pemerintah untuk *social overhead* dan ekonomi memberikan kesempatan kerja, menaikkan pendapatan dan selanjutnya meningkatkan kapasitas perekonomian. Sejalan dengan itu, Mankiw (2003) menjelaskan bahwa dengan didorong oleh insentif kebijaksanaan fiskal, seperti pemotongan pajak, akan mendorong pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan tabungan masyarakat. Pentingnya peran pemerintah dalam perekonomian, kembali ditegaskan Barro dan Sala-i-Martin (2004) yang secara spesifik disebut sebagai pengeluaran produktif pemerintah, memiliki korelasi secara positif terhadap pertumbuhan ekonomi melalui dampaknya terhadap investasi swasta.

Dalam perspektif pembangunan daerah, kebijaksanaan fiskal selanjutnya diderivasi menjadi kebijaksanaan desentralisasi fiskal. Studi empiris menunjukkan pada sejumlah negara, termasuk Indonesia, hasil yang tidak seragam, bervariasi dan tidak konsisten antara satu dengan negara lainnya, serta antara satu daerah dengan daerah lainnya. Memberikan kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangannya, diyakini mampu menekan tingkat kemiskinan.

Jutting, *et al.* (2004) menggambarkan jalur pengaruh antara desentralisasi dan kemiskinan. Desentralisasi dan efeknya pada bidang ekonomi, diekspektasi memiliki dampak positif terhadap upaya pengentasan kemiskinan yang berarti meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dampak positif tersebut diperoleh melalui peningkatan efisiensi (*increased efficiency*) ekonomi dan sasaran layanan yang lebih baik (*better targeting of services*). Masyarakat memiliki akses yang cukup terhadap jasa layanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan lebih mudah, dibandingkan bila oleh pemerintah pusat. Akses yang memadai terhadap layanan kesehatan, pendidikan dan sosial ekonomi lainnya, mengantarkan masyarakat keluar dari keterbelakangan yang selanjutnya akan menikmati kesejahteraan yang tinggi (Martinez and McNab, 1997, 2005; Zhang dan Zao, 1998; Rappaport, 1999; Lucius, *et al.*, 2006; Agussalim, 2007; Khusaini, 2006; Bank Dunia, 2007).

Kerangka Konseptual

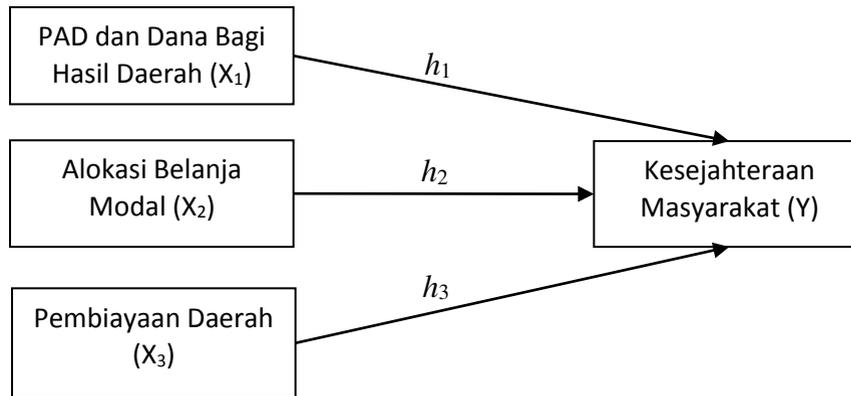
Dalam perspektif pembangunan daerah, pemerintah daerah berperan kuat dalam mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui kebijaksanaan APBD setiap tahunnya. APBD kabupaten/kota merupakan gambaran keseriusan pemerintah daerah untuk mengkonkritkan perannya dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat melalui program-program pembangunan yang menjadi kewenangannya untuk dibiayai dalam satu tahun berjalan.



Gambar-1
Kerangka Konseptual

Kebijaksanaan APBD kabupaten/kota sebagai bentuk aktualisasi fungsi pemerintah daerah berperan dalam mewujudkan pembangunan yang pro-rakyat dalam bentuk penyediaan *public services* yang dibutuhkan masyarakat. Tiga aspek pokok kebijaksanaan APBD ini, yakni pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah. Ketiganya akan memberikan implikasi yang berbeda pada pencapaian tingkat kesejahteraan masyarakat. Pada satu sisi kebijaksanaan penerimaan daerah harus mampu menekan distorsi ekonomi daerah dan pada sisi yang lain kebijaksanaan belanja harus bisa memberikan efek *multiplier* ekonomi yang besar terhadap aktivitas ekonomi masyarakat. Pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan diharapkan mengoptimalkan perannya menjalankan fungsi alokatif dan distributif, untuk pemerataan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat dapat ditingkatkan.

Operasionalisasi kerangka konseptual di atas, selanjutnya disimplifikasi ke dalam hubungan diagram jalur berikut ini.



Gambar-2

Hubungan Kebijakan Pokok APBD dan Kesejahteraan Masyarakat

Ilustrasi pada Gambar-2 tersebut, untuk menunjukkan kinerja kebijakan keuangan daerah melalui APBD kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan dalam mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pada aspek pendapatan, pada satu sisi menunjukkan kemampuan daerah dalam membiayai sendiri program-programnya, dan pada sisi yang lain merupakan biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat individu dan bisnis sehingga dapat menjadi beban ekonomi masyarakat, apalagi kalau pajak/retribusi daerah tersebut bersifat distorsif akan berimplikasi pada melemahnya daya beli masyarakat. Dalam prakteknya secara umum di Indonesia, pajak dan retribusi daerah yang bersifat distorsif, bukan hanya akan berdampak pada penurunan *output* daerah (*local supply*), tetapi juga menurunkan daya beli dan permintaan masyarakat (*local demand*). Kondisi ini, dikhawatirkan berdampak pada menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat secara luas.

Dalam penelitian ini, komponen pendapatan daerah difokuskan pada PAD dan pendapatan dari dana bagi hasil daerah. Komponen ini betul-betul dihasilkan dari daerah itu sendiri, sehingga menggambarkan tingkat kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) daerah bersangkutan. Komponen ini berpotensi menciptakan distorsi ekonomi, kalau tidak diterapkan secara hati-hati karena

selain dapat melemahkan daya beli masyarakat, juga dikhawatirkan menurunkan kemampuan produksi barang dan jasa perusahaan karena meningkatnya *cost* dan rendahnya *demand*.

Sebaliknya, belanja daerah, selain diharapkan mendorong peningkatan daya beli masyarakat melalui peningkatan pendapatan dari sejumlah kesempatan kerja yang terbuka, juga akan memberikan kemudahan-kemudahan bisnis dari ketersediaan infrastruktur ekonomi bagi dunia usaha dalam menjalankan aktivitasnya secara luas. Kebijakan mendorong alokasi belanja daerah pada sejumlah program pembangunan strategis, akan mendorong peningkatan permintaan masyarakat (*local demand*) dan segera dipenuhi dengan produksi barang dan jasa (*local supply*).

Pengamatan difokuskan pada alokasi belanja modal sebagai investasi sektor publik, di mana di samping memberikan efek langsung pada peningkatan pendapatan masyarakat melalui implementasi program-program padat karya, juga secara tidak langsung melalui pengembangan aktivitas usaha ekonomi bagi perusahaan. Ketersediaan sejumlah infrastruktur ekonomi akan mendorong berkembangnya investasi swasta sehingga membuka lapangan pekerjaan yang pada akhirnya akan mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pilihan kebijakan pembiayaan yang berorientasi pada pendapatan daerah yang lebih tinggi daripada belanja daerah akan menciptakan kebijakan pembiayaan surplus. Sebaliknya, belanja daerah yang lebih besar dibandingkan dengan pendapatan daerah menunjukkan kebijakan pembiayaan daerah yang defisit. Pembiayaan surplus, dapat ditempuh untuk mempertahankan stabilitas makro ekonomi yang terancam oleh kenaikan harga-harga sebagai akibat dari meningkatnya daya beli masyarakat. Sebaliknya, pembiayaan defisit diperlukan untuk mendorong peningkatan daya beli masyarakat di tengah kelesuan aktivitas ekonomi masyarakat sebagai akibat rendahnya transaksi barang dan jasa. Pembiayaan defisit merupakan suatu langkah ekspansi fiskal yang ditujukan untuk mendorong semaraknya aktivitas ekonomi masyarakat, karena berpotensi menciptakan sejumlah peluang usaha bagi masyarakat. Syaratnya, belanja daerah yang besar ditujukan untuk program-program pembangunan yang strategis, diharapkan bukan hanya membuka kesempatan kerja secara luas melalui program padat karya, tetapi juga mampu menciptakan aksesibilitas ekonomi masyarakat secara luas.

Hipotesis

Hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Kapasitas fiskal berpengaruh signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat di kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan.
2. Alokasi belanja modal berpengaruh signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan.
3. Pembiayaan daerah berpengaruh signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan.

Metode Analisis

Variabel Penelitian

Variabel digolongkan dalam dua jenis yakni variabel independen dan variabel dependen. Variabel independen mencakup tiga variabel yakni kapasitas fiskal (X_1), alokasi belanja modal (X_2), serta pembiayaan daerah (X_3), sedangkan variabel dependen berupa tingkat kesejahteraan masyarakat (Y). Guna lebih memudahkan mengenali variabel yang akan dioperasikan, pengukuran variabel disajikan dalam tabel-1 berikut ini.

Tabel-1
Operasionalisasi Variabel Penelitian

No	Nama Variabel	Pengukuran	Simbol	Satuan	Skala
1	Kapasitas Fiskal Daerah	Rasio PAD + dana bagi hasil daerah dengan total belanja daerah	X_1	%	Rasio
2	Alokasi Belanja Modal Daerah	Rasio belanja modal daerah dengan PDRB kabupaten/kota atas dasar harga konstan	X_2	%	Rasio
3	Pembiayaan Daerah	Rasio pembiayaan daerah dengan PDRB kabupaten/kota atas dasar harga konstan	X_3	%	Rasio
4	Kesejahteraan Masyarakat	Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	Y	%	Rasio

Pengolahan dan Analisis Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder berupa data panel (*pooled-data*) yang merupakan gabungan antara data runtut waktu (*time-series*) lima tahun (2003-2007) dan data silang tempat (*cross-section*) 22 kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan. Hasil *pooled-data* pada 22 data *cross-section* dan lima tahun data *time-series* seperti pada permodelan data panel yang diformulasikan sebagai berikut (Nachrowi dan Usman, 2006: 312):

$$Y_i = \alpha + \beta X_i + \varepsilon_i; i = 1, 2, \dots, N$$

$$Y_t = \alpha + \beta X_t + \varepsilon_t; t = 1, 2, \dots, T$$

Kedua persamaan tersebut selanjutnya digabungkan, menghasilkan persamaan model *pooled data*, berikut ini.

$$Y_{it} = \alpha + \beta X_{it} + \varepsilon_{it}; i = 1, 2, \dots, N \text{ dan } t = 1, 2, \dots, T$$

di mana: N , menunjukkan banyaknya data *cross-section*, sebanyak 22 kabupaten/kota dan T , banyaknya data *time-series*, lima tahun periode pengamatan. Jadi, $N \times T$ menunjukkan banyaknya observasi, $22 \times 5 = 110$ observasi.

Gambaran hubungan antar variabel independen dan variabel dependen, dilakukan analisis data dengan menggunakan analisis Regresi Linear Berganda dengan metode estimasi model kesejahteraan masyarakat melalui pendekatan *random effect* dengan alat bantu komputasi *software* SPSS. Hubungan fungsional persamaan linier berganda sebagai berikut:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 \ln X_{1it} + \beta_2 \ln X_{2it} + \beta_3 \ln X_{3it} + e_{it}$$

di mana: Y , kesejahteraan masyarakat; X_1 , kapasitas fiskal; X_2 , alokasi belanja modal; X_3 , pembiayaan daerah; it , data panel; β_0 , konstanta; $\beta_{1,2,3}$, koefisien regresi; dan e , *error term*.

Uji statistik dilakukan untuk uji signifikansi terhadap hasil estimasi yang diperoleh terhadap hubungan antara variabel independen dan variabel dependen. Uji hipotesis yang digunakan berupa: (1) uji f dimaksudkan untuk mengetahui pengaruh variabel independen terhadap variabel dependen secara simultan; (2) uji t dimaksudkan untuk menguji hubungan regresi secara parsial; (3) koefisien determinasi (R^2), pengujian yang ditujukan untuk mengukur besarnya pengaruh variabel independen secara keseluruhan terhadap variabel dependen.

Hasil Dan Pembahasan

Kebijaksanaan APBD dan Kesejahteraan Masyarakat

Kebijaksanaan pendapatan daerah berpengaruh positif secara langsung terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat, hasil yang sama ditunjukkan oleh kebijaksanaan belanja daerah. Hasil lain diperlihatkan oleh kebijaksanaan pembiayaan daerah, yakni berpengaruh negatif terhadap kesejahteraan masyarakat kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan, seperti ditunjukkan pada persamaan regresi linier berganda, berikut ini.

$$Y = 62,29 + 0,36X_{1it} + 0,12X_{2it} - 0,17X_{3it} + e_{it}$$

(45,70) (1,80) (5,05) (-0,89)

Persamaan ini menunjukkan bahwa tanpa pengaruh dari variabel-variabel kebijaksanaan APBD, IPM kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan sebagai indikator kesejahteraan masyarakat, rata-rata hanya akan mencapai 62,29. Hal ini ditunjukkan oleh nilai konstanta dari hasil analisis regresi linier berganda tersebut. Realitas ini memberikan 'peringatan' pada kabupaten yang masih menunjukkan nilai IPM yang berada di bawah nilai konstanta ini. Peringatan yang menunjukkan tingkat kinerja APBD, sama sekali belum berkontribusi terhadap peningkatan IPM daerah bersangkutan. Kabupaten yang masih mengalami hal tersebut hingga tahun 2005 adalah Kabupaten Jeneponto, tetapi memasuki tahun 2006-2007, daerah ini telah mencatat angka IPM di atas angka konstanta, yakni sebesar 63,17 pada tahun 2006 dan meningkat menjadi 63,42 pada tahun 2007.

Selain itu, secara keseluruhan dampak kebijaksanaan APBD terhadap kesejahteraan masyarakat menunjukkan pengaruh yang signifikan dengan tingkat koefisien determinasi (R^2) mencapai 0,231. Hal ini menunjukkan pengaruh variabel-variabel kebijaksanaan APBD sebagai variabel bebas terhadap variabel terikat, kesejahteraan masyarakat hanya mencapai 23,1% dan signifikan pada tingkat kepercayaan 90%. Berarti, variabel-variabel bebas lainnya di luar model berpengaruh lebih besar, hingga mencapai 76,9% terhadap kesejahteraan masyarakat kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan.

Fakta ini menunjukkan bahwa, meskipun kemampuan variabel-variabel yang berada di luar model yang lebih besar dalam mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat, tetapi pengaruh yang signifikan dari kebijaksanaan APBD terhadap kesejahteraan masyarakat mengindikasikan pentingnya peran

pemerintah daerah dalam mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat. APBD kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan dapat diandalkan sebagai salah satu kebijaksanaan penting dan utama dalam mewujudkan cita-cita masyarakat yang sejahtera dalam perspektif IPM, yaitu sejahtera dari sisi pandang pendidikan, kesehatan dan ekonomi.

Kapasitas Fiskal Daerah dan Kesejahteraan Masyarakat

Hasil analisis kuantitatif pada kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan, menunjukkan bahwa antara kapasitas fiskal dengan IPM memiliki hubungan yang positif searah. Artinya, peningkatan pada angka IPM seiring dengan terjadinya peningkatan pada kapasitas fiskal daerah bersangkutan. Hubungan positif-searah tersebut mengindikasikan sumber-sumber pendapatan daerah dari PAD serta bagi hasil pajak dan bukan pajak (SDA) belum atau tidak bersifat distorsif terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Sejatinya, sumber-sumber pendapatan daerah yang murni berasal dari daerah bersangkutan berpotensi menciptakan distorsi ekonomi pada tahap di mana pendapatan yang ditarik dari masyarakat tersebut menimbulkan *cost* tinggi bagi aktivitas ekonomi yang dilakukan oleh dunia usaha, atau berdampak pada melemahnya daya beli masyarakat sebagai akibat dari menurunnya pendapatan karena pajak/retribusi yang harus dibayarkan kepada pemerintah daerah. Jadi, pajak/retribusi yang distorsif, diasumsikan memiliki hubungan yang negatif dengan kesejahteraan masyarakat. Faktanya, pada kasus kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan, hubungan tersebut tetap positif dan searah. Hal ini mengindikasikan kapasitas fiskal daerah dikelola secara cermat dan tepat, serta tidak berlebihan, di mana sekedar untuk meningkatkan pendapatan daerah semata. Kapasitas fiskal tidak sampai pada dampak timbulnya biaya tinggi bagi sektor bisnis dan tidak melemahkan daya beli masyarakat, sehingga *local supply* dan *local demand* tetap terjaga.

Korelasi tersebut diperkuat dengan pengaruh kapasitas fiskal yang signifikan terhadap IPM pada tingkat kepercayaan 90%, dengan nilai koefisien regresi yang mencapai 0,36. Artinya, setiap peningkatan pada kapasitas fiskal daerah sebesar 1% akan mendorong peningkatan pada nilai IPM sebagai wujud peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat daerah bersangkutan sebesar 0,36%.

Hanya saja, ini menunjukkan bahwa tingkat elastisitas kapasitas fiskal terhadap IPM, tergolong rendah. Rendahnya tingkat elastisitas tersebut,

memberikan *warning* bagi pemerintah daerah untuk berhati-hati dalam menerapkan kebijaksanaan peningkatan pendapatan daerah melalui peningkatan kapasitas fiskal. Indikasi elastisitas yang mendekati angka nol, apalagi kalau hal tersebut merupakan *trend* menuju hubungan yang negatif (di bawah nol), memberikan indikasi dekatnya ambang-batas peluang untuk meningkatkan kapasitas fiskal daerah. Peningkatan kapasitas fiskal yang lebih besar berpotensi menciptakan pengaruh kapasitas fiskal yang negatif terhadap IPM, yang berarti akan menunjukkan bahwa kapasitas fiskal daerah akan menciptakan distorsi ekonomi.

Dalam perspektif ke depan, kebijaksanaan mendorong peningkatan kapasitas fiskal di daerah ini harus dilakukan secara hati-hati. Pertimbangan pengenaan pajak/retribusi daerah pada sumber-sumber PAD dan obyek bagi hasil pajak dan bukan pajak pada sumber dana perimbangan harus disertai dengan studi yang mendalam. Studi dan pertimbangan harus mampu menyentuh dan mencermati sifat-sifat yang mendasar dari obyek kapasitas fiskal. Apakah masih berpotensi untuk meningkatkan kemampuan daerah membelanjai kegiatannya atau bersifat distorsif dan berpengaruh negatif terhadap pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Pilihan intensifikasi atau ekstensifikasi sumber kapasitas fiskal didasari realitas tingkat kemajuan daerah dan masyarakatnya, tidak didorong oleh 'nafsu' selalu ingin meningkatkan pendapatan daerah, khususnya melalui pajak/retribusi daerah.

Alokasi Belanja Modal dan Kesejahteraan Masyarakat

Belanja modal daerah mempengaruhi kesejahteraan masyarakat yang diukur dari IPM dalam dua skema, yaitu menyediakan sumber pendapatan secara langsung kepada masyarakat berupa program/kegiatan pembangunan yang bersifat padat karya, atau meningkatkan kapasitas sosial ekonomi masyarakat melalui penyediaan infrastruktur dan fasilitas layanan sosial ekonomi daerah. Jadi, alokasi belanja modal diekspektasi berkorelasi positif dengan kesejahteraan masyarakat.

Studi yang dilakukan pada kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan ini, menunjukkan fakta yang sejalan dengan ekspekatsi di atas. Alokasi belanja modal daerah berhubungan positif dan searah dengan angka IPM sebagai indikator pengukuran kesejahteraan masyarakat. Artinya, peningkatan IPM pada setiap daerah seiring dengan peningkatan pada belanja modal daerah bersangkutan. Korelasi ini diperkuat dengan pengaruh alokasi belanja modal

yang signifikan terhadap IPM pada tingkat kepercayaan 90%, dengan nilai koefisien regresi sebesar 0,12, sebagaimana yang ditunjukkan pada persamaan regresi linier berganda di atas. Hal ini berarti, setiap peningkatan 1% pada alokasi belanja modal daerah dalam APBD akan mendorong peningkatan angka IPM sebagai wujud peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat sebesar 0,12% pada masing-masing daerah bersangkutan.

Hanya saja, hasil analisis kuantitatif pada pengamatan ini menunjukkan elastisitas alokasi belanja modal daerah yang masih tergolong rendah, meskipun menunjukkan hasil yang signifikan. Rendahnya kinerja belanja modal daerah dalam mendorong peningkatan IPM tersebut mengindikasikan alokasi belanja modal daerah yang belum tepat menyentuh kebutuhan pembangunan daerah yang berpotensi meningkatkan IPM daerah bersangkutan. Belanja modal daerah belum banyak ditujukan pada program/kegiatan pembangunan daerah yang strategis dan produktif dalam menggerakkan aktivitas sosial ekonomi masyarakat. Belanja modal daerah belum dialokasikan secara seimbang pada program-program pembangunan daerah yang berorientasi pertumbuhan dan pelayanan dasar masyarakat.

Pembiayaan Daerah dan Kesejahteraan Masyarakat

Perspektif teori mengekspektasikan hubungan terbalik (tidak searah) antara pembiayaan daerah dengan kesejahteraan masyarakat. Artinya, jika pembiayaan surplus (positif, pendapatan > belanja), kesejahteraan masyarakat menurun. Sebaliknya, pembiayaan defisit (negatif, pendapatan < belanja), kesejahteraan masyarakat meningkat.

Studi yang dilakukan pada kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan menunjukkan korelasi yang tidak searah sebagaimana yang diekspektasikan dalam teori keuangan publik. Artinya, peningkatan IPM kabupaten/kota seiring dengan peningkatan pembiayaan defisit dan sebaliknya, peningkatan pembiayaan surplus seiring dengan penurunan pencapaian IPM. Fakta ini dipertegas dengan hasil koefisien regresi yang negatif, -0,17. Hal ini mengindikasikan setiap peningkatan pembiayaan surplus sebesar 1% akan menyebabkan terjadinya penurunan angka IPM sebesar 0,17% atau setiap peningkatan pembiayaan defisit sebesar 1% akan mendorong peningkatan IPM sebesar 0,17%.

Hanya saja, dalam kasus ini, pembiayaan daerah tidak signifikan berpengaruh terhadap IPM kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan,

sehingga tidak dapat diinterpretasikan lebih jauh. Tidak signifikannya pengaruh pembiayaan daerah ini mengindikasikan belum seriusnya pemerintah daerah dalam mendesain kebijaksanaan pembiayaan dalam APBD daerah bersangkutan. Surplus atau defisitnya pembiayaan daerah terjadi hanya karena 'terpaksa' ada selisih antara pendapatan dan belanja daerah. Surplus atau defisit bukan sesuatu yang 'sengaja' didesain untuk mencapai tujuan pembangunan ekonomi yang lebih baik. Misalnya pembiayaan surplus untuk menjaga stabilitas makro ekonomi daerah yang terlalu bergairah dan dalam ancaman inflasi, atau defisit didesain untuk melakukan ekspansi fiskal untuk menggairahkan aktivitas ekonomi daerah, dan sebagainya.

Kesimpulan Dan Saran

Kesimpulan

Kesimpulan yang ditarik dari hasil penelitian ini, sebagai berikut:

1. Kapasitas fiskal berhubungan positif dan berpengaruh signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan.
2. Alokasi belanja modal berhubungan positif dan berpengaruh signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan.
3. Pembiayaan daerah berhubungan negatif dan tidak signifikan berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan.
4. Kesejahteraan masyarakat kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan secara signifikan ditentukan oleh 23,1% variabel-variabel kebijaksanaan APBD, selebihnya 76,9% ditentukan oleh variabel-variabel lainnya di luar model.
5. Kapasitas fiskal berpengaruh lebih besar terhadap kesejahteraan masyarakat daripada alokasi belanja modal kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan.

Saran-Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, diajukan saran, sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah hendaknya secara berhati-hati dalam mendorong peningkatan kapasitas fiskal, karena peningkatan kapasitas fiskal melalui obyek pendapatan daerah yang tidak tepat akan member efek distorsi ekonomi. Sejalan dengan itu, belanja daerah harus diefektifkan pengalokasiannya pada program pembangunan daerah yang strategis dan memiliki daya dorong tinggi dalam meningkatkan indikator-indikator kesejahteraan masyarakat. Sebuah keharusan bagi pemerintah daerah, mendesain kebijaksanaan pembiayaannya untuk pencapaian sasaran pembangunan yang ditargetkan, misalnya harus dilakukan kebijaksanaan ekspansi fiskal (pembayaan defisit) untuk mendorong peningkatan IPM yang lebih signifikan, dan sebagainya.
2. Guna pengembangan studi lebih lanjut, diperlukan pengamatan yang lebih detail pada komponen-komponen kebijaksanaan APBD yang lebih terinci, misalnya penjabaran pada variabel-variabel pendapatan asli daerah, atau alokasi belanja modal berdasarkan tugas dan kewenangan daerah, dan lain sebagainya.

Daftar Pustaka

- Agussalim, 2007. Pengeluaran Pemerintah dan Pengurangan Angka Kemiskinan. *Jurnal Ekonomi dan Bisnis*, Vol. 9 No. 2, hal 170-183.
- Barro, R.J., 1990. Government Spending in A Simple Models of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy* 98:103-125.
- _____. and X. Sala-i-Martin, 2004. *Economic Growth. 2nd Edition*. London. England. The MIT Press Cambridge, Massachusetts.
- Cziraky, D., 2004. *“Fiscal Policy & Growth: Theoretical Background”*. Melalui http://www.policy.hu/cziraky/Rp_FT.pdf [05/12/2003]
- Jutting, J., C. Kauffmann, I. McDonnell, H. Osterrieder, N.Pinaud, and L. Wegner, 2004. Decentralization and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact. *OECD Development Centre*, Working Paper No. 236. DEV/DOC (2004) 05.
- Khusaini, M., 2006. *Ekonomi Publik: Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah*. Malang, BPFE Unibraw.
- Lucius, Gudrun Konchendorfer and Boris Pleskovic, 2006. *Equity and Development*, Washington DC., The World Bank
- Mankiw, N. G., 2003. *Teori Makroekonomi, Edisi Kelima*. Alih Bahasa Imam Nurmawan, Jakarta, Penerbit Erlangga.
- Martinez-Vazquez, J., and R. McNab, 1997. Fiscal Decentralization, Economic Growth, and Demographic Governance. *International Studies Program, Working Paper 97-7*, Atlanta, Georgia State University.
- _____, and R. McNab, 2005. Fiscal Decentralization, Macrostability, and Growth. *International Studies Program, Working Paper 05-06*, Atlanta, Georgia State University.
- Nachrowi, N.D., dan H. Usman, 2006. *Pendekatan Populer dan Praktis Ekonometrika Untuk Analisis Ekonomi dan Keuangan*. Jakarta, LP-FEUI.
- Rappaport, J., 1999. Local Growth Theory. *CID Working Paper* No. 19 June 1999, Center for International Development (CID) at Harvard University.

- Romer, P., 1990. "Endogenous Technological Change". *Journal of Political Economy* 98:S71-S102.
- The World Bank Office Jakarta, 2007. *Kajian Pengeluaran Publik Indonesia: Memaksimalkan Peluang Baru*, Jakarta, IPEA-World Bank
- Todaro, M.P, dan S.C. Smith, 2003. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga, Buku1 Edisi Kedelapan*. Alih Bahasa Haris Munandar, Jakarta, Penerbit Erlangga.
- _____, 2006, *Pembangunan Ekonomi, Jilid 1 Edisi Kesembilan*. Alih Bahasa Haris Munandar, Jakarta, Penerbit Erlangga.
- Zhang, T., and H. Zao, 1998. Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China, *Journal of Public Economics* 67, page: 221-240.