

PENCAPAIAN IPM VERSUS KETERBATASAN ANGGARAN PEMERINTAH DAERAH: PERBANDINGAN ANTARA KABUPATEN DAN KOTA DI JAWA BARAT*

Asnita Frida Sebayang**

Abstrak

Pembangunan daerah tidak bisa dilepaskan dari peran aktif pemerintah daerah melalui kebijakan anggaran pro masyarakat. Masalah ketimpangan anggaran terjadi karena perbedaan karakteristik wilayah dan kebutuhan masing-masing wilayah serta permasalahan spesifik lainnya.

Peran kebijakan anggaran pemerintah di tingkat kabupaten dan kota di Jawa Barat sangat membantu proses akselerasi komponen pembentuk IPM terutama di bidang pendidikan dan peningkatan daya beli dengan porsi yang berbeda. Di lain pihak, belanja publik justru tidak signifikan perannya terhadap tinggi rendahnya pencapaian indikator kesehatan di wilayah Jawa Barat. Ketidaseimbangan dampak belanja publik terhadap beberapa pembentuk komponen IPM perlu diimbangi dengan keikutsertaan semua pihak dan institusi terkait (swasta dan masyarakat) sehingga akselerasi IPM bisa tercapai.

Karakteristik wilayah yakni kabupaten dan kota di Jawa Barat ditemukan berpengaruh signifikan pada tinggi rendahnya Angka Partisipasi Sekolah (APS), Angka Harapan Hidup (AHH) dan Pengeluaran Perkapita. Ini menunjukkan bahwa dikotomi kota dan kabupaten menunjukkan dinamika tersendiri yang bisa mempengaruhi akselerasi IPM.

Kata Kunci: IPM, anggaran, dan wilayah

* Naskah Pemenang Juara I Lomba Karya Tulis Ilmiah (LKTI) Dosen Unisba TA. 2006/2007, adalah hasil kajian empiris penulis berdasarkan Data Susenas 2004 yang dipublikasi oleh Badan Pusat Statistik. Segala sesuatu yang terkait dalam tulisan ini menjadi tanggungjawab pribadi penulis

** **Asnita Frida Sebayang, SE., M.Si.**, Dosen Tetap Fakultas Ekonomi UNISBA

1 Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Tantangan pembangunan daerah di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari tatanan ekonomi global. Sasaran arah pembangunan ekonomi dunia saat ini banyak mengacu pada *Millenium Development Goals* (MDGs) yang sarat memperhatikan masalah kualitas pertumbuhan. Kerangka yang dipersiapkan sejak tahun 2000-an ini menjadi acuan penting pembangunan Indonesia baik pada penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) hingga tahapan implementasinya. Perhatian terhadap kualitas pembangunan saat ini menjadi suatu keharusan tanpa mengabaikan hasil-hasil kuantitatif pembangunan ekonomi berupa laju pertumbuhan ekonomi dan pendapatan perkapita. Beberapa target yang harus dicapai adalah pengurangan kemiskinan, pendidikan dasar untuk semua serta akses kesehatan yang lebih baik (terutama bagi ibu dan anak).

Penetapan *Human Development Index* (HDI) atau Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sebagai indikator keberhasilan pembangunan daerah merupakan wujud perhatian terhadap aspek kualitas pertumbuhan ekonomi. Hingga saat ini Jawa Barat masih konsisten menggunakan angka Indeks Pembangunan Manusia sebagai salah satu indikator utama keberhasilan pembangunan.

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau dalam istilah asing disebut sebagai *Human Development Index* (HDI) merupakan sebuah pengukuran indeks komposit yang dijadikan salah satu indikator keberhasilan pembangunan yang memasukkan unsur penilaian kualitas dari sebuah pembangunan manusia di suatu negara dan di suatu daerah. IPM dijadikan sebagai tolak ukur pembangunan baru pada awal tahun 1990-an. Pembangunan sumber daya manusia sangat penting mengingat erat keterkaitannya dengan produktivitas SDM sebagai salah satu pelaku ekonomi. Sumber daya manusia yang produktif ditengarai akan menyebabkan pertumbuhan ekonomi yang mengindikasikan terjadinya gerakan pada roda perekonomian. Indikator IPM pada pembangunan daerah sangat bermanfaat karena keberhasilan pembangunan secara agregat (nasional) sangat tergantung pada keberhasilan pembanguan lokal (daerah). Sejumlah komponen yang dimasukkan untuk menghitung IPM yakni; pertama, komponen usia hidup (*logenvity*) yang diukur dengan angka harapan hidup yang dihitung berdasarkan rata-rata anak lahir dan rata-rata anak yang masih hidup. Kedua, komponen pengetahuan (*knowledge*) yang

diukur dengan angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah. Indikator melek huruf dilihat dari kemampuan membaca dan menulis, sementara indikator rata-rata lama sekolah dihitung dengan menggunakan dua variabel secara simultan yaitu tingkat kelas yang sedang/pernah dijalani dan jenjang pendidikan tertinggi yang ditamatkan. Ketiga, komponen standar hidup yang layak (*decent living*) yang diukur dengan indikator rata-rata konsumsi riil yang telah disesuaikan dengan menggunakan daftar komoditi terpilih yang kemudian mendeblasikannya dengan IHK dan selanjutnya dihitung PPP.

Indeks komposit yang terdiri dari 3 bagian besar yakni pendidikan, kesehatan dan daya beli mencerminkan banyak hal dalam penilaian hasil pembangunan sebuah negara dan di daerah. Secara menyeluruh ia mencerminkan adanya pembangunan sumber daya manusia yang baik yang diiringi dengan adanya pertumbuhan ekonomi atau sebaliknya. Ketiga indikator ini pada dasarnya mempunyai keterkaitan yang sangat erat. Daya beli seringkali dijadikan penentu kesanggupan untuk akses terhadap pendidikan dan kesehatan yang baik, sementara disisi lain pendidikan seringkali dijadikan sebagai sebuah variabel untuk memutus rantai kemiskinan melalui akses teknologi dan keahlian yang lebih baik yang akan menciptakan produktifitas yang lebih tinggi dan selanjutnya mampu menciptakan perbaikan pendapatan (daya beli).

Pencapaian IPM 80 seperti yang dicita-citakan Pemerintah Daerah Jawa Barat pada tahun 2010 sedang di kejar waktu. Untuk itu, pemerintah daerah khususnya di tingkat kabupaten/ kota harus melakukan berbagai upaya akselerasi. Upaya ini seringkali terhambat oleh keterbatasan anggaran pemerintah daerah dalam menyediakan barang publik untuk mempercepat peningkatan kualitas pendidikan, kesehatan serta pendapatan masyarakat.

Pemerintah perlu melakukan campur tangan guna percepatan kesejahteraan masyarakat karena pihak swasta tidak selalu mampu menyediakan kebutuhan masyarakat. Peran pemerintah daerah sangat diperlukan untuk beberapa alasan. **Pertama**, sebagai penyedia barang publik, karena biaya yang mahal dan belum tentu selalu menguntungkan sehingga pihak swasta tidak mampu menyediakannya. **Kedua**, adanya masalah eksternal yakni berupa ekkses akibat pembangunan baik positif maupun negatif dimana tidak ada pihak yang mau menanggungnya selain pemerintah. **Ketiga**, untuk menghindari monopoli alamiah pihak lain dimana terjadinya monopoli karena tingginya biaya untuk masuk ke sektor tersebut. **Keempat**, karena ketidaksempurnaan sistem pasar sehingga tidak tercipta

efisiensi karena harga, informasi, serta mobilitas tidak sepenuhnya sempurna. **Kelima**, untuk melakukan fungsi distribusi untuk memperkecil kesenjangan pendapatan dan kekayaan yang bisa menimbulkan dampak negatif bagi pembangunan. Stiglitz (1996) menyarankan beberapa hal yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah yakni; meningkatkan pendidikan, meningkatkan teknologi, mendukung sektor finansial, investasi infrastruktur, mencegah kerusakan lingkungan serta menciptakan dan memelihara sistem pengaman sosial.

Beban berat pemerintah khususnya pemerintah daerah memaksa pemerintah harus melakukan prioritas pembangunan dengan prinsip efisiensi dan pemilihan program yang mempercepat perbaikan kualitas hidup. Salah satunya dengan penyediaan infrastruktur serta suasana yang kondusif bagi perkembangan ekonomi daerah. Penurunan di salah satu indeks komposit (seperti menurunnya daya beli) bisa berakibat fatal pada pembentuk indeks kesehatan dan pendidikan, begitu pula sebaliknya.

1.2 Perumusan Masalah

Proses akselerasi Indeks Pembangunan Manusia di daerah seringkali dinyatakan terhambat karena keterbatasan anggaran pemerintah daerah. Masalah fiskal yang ditemui di daerah kabupaten dan kota di Jawa Barat juga terlihat timpang sehingga bisa menimbulkan beban anggaran berlebihan (*budget stress*) pada pemerintah daerah. Untuk itu perlu diidentifikasi lebih lanjut, apakah belanja pemerintah yang dialokasikan ke sektor publik berpengaruh signifikan pada akselerasi komponen pembentuk IPM dengan melihat perbedaan karakteristik di kabupaten dan kota di Jawa Barat.

1.3 Tujuan Dan Manfaat Penulisan

1.3.1 Tujuan Penulisan

Penulisan ini mempunyai tujuan berikut;

1. Mengidentifikasi pengaruh anggaran pemerintah khususnya belanja untuk sektor publik terhadap pembentuk komponen IPM di Jawa Barat.
2. Mengidentifikasi pengaruh perbedaan karakteristik kabupaten versus kota terhadap pembentuk komponen IPM di Jawa Barat

3.2 Manfaat Penulisan

Tulisan ini diharapkan memberi manfaat kepada;

1. Pengambil keputusan di tingkat daerah guna perencanaan perekonomian daerah di masa yang akan datang.
2. Penelitian-penelitian lebih lanjut guna memperdalam kajian fiskal daerah.

2 Tinjauan Pustaka

2.1 Masalah Fiskal Pemerintah Daerah

Masalah fiskal yang ditemui dalam pemerintah daerah pada umumnya adalah masalah klasik yakni ketidakmampuan menyelenggarakan kebutuhan masyarakat dengan sumber daya keuangan yang ada. Hanya saja, bila digali lebih lanjut masalah menjadi lebih banyak dan mendalam. Beberapa masalah fiskal yang dihadapi pemerintah daerah oleh Levy (1985) dijabarkan antara lain; masalah disparitas fiskal yakni perbedaan kemampuan keuangan yang cukup tajam antar pemerintah daerah. Suatu kota bisa saja dengan mudah menggenjot pendapatan dari pajak, namun di daerah lain bisa jadi tidak seperti itu karena keterbatasan pendapatan masyarakat dan perkembangan ekonomi yang ada di daerah tersebut. Kesenjangan kemampuan fiskal juga bisa disumbangkan oleh faktor geografi. Wilayah yang dekat dengan kota pusat perdagangan dan jasa biasanya memiliki sumber penerimaan fiskal yang relatif baik dibandingkan dengan wilayah lain.

Begitu pula dengan faktor keterbukaan sebuah kota untuk meningkatkan pendapatan bisa berdampak pada masalah kehilangan aktivitas bisnis dan populasi karena ada kecenderungan perusahaan dan penduduk untuk tinggal di wilayah yang beban pajaknya tidak terlalu tinggi. Kesenjangan fiskal bisa pula terjadi karena faktor usia kota/daerah. Wilayah-wilayah tua secara umum dahulunya adalah pusat kota, pusat kegiatan ekonomi setempat yang pada umumnya sudah sangat padat sehingga bisa menimbulkan tekanan fiskal karena muncul masalah pemukiman kumuh, sanitasi, masalah sosial yang tinggi, degradasi lingkungan dan kualitas hidup sehingga memberatkan anggaran pemerintah setempat. Apalagi daya dukung wilayah yang tidak memungkinkan, menyebabkan banyak masyarakat produktif tinggal di wilayah *sub-urban* yang bekerja di kota sementara pengeluarannya dibelanjakan di wilayah lain (termasuk membayar pajak).

Untuk kasus Jawa Barat, bisa dilihat dari adanya perkembangan yang tidak seimbang antar beberapa wilayah kawasan industri dengan wilayah basis pertanian, antar daerah yang dekat dengan pusat (Bandung dan Jakarta) yang pada akhirnya memberikan beban yang berbeda pada kemampuan fiskal daerah untuk menyediakan barang publik.

2.2 Masalah Kesenjangan Fiskal (*Fiscal Gap*) Dan Defisit Anggaran (*Budget Deficit*)

Sebuah pemerintah daerah akan dihadapkan pada masalah manakala mereka menyediakan barang dan jasa diluar batas kemampuan yang ada, menyediakan barang bisa jadi sifatnya *overproduce* atau *underproduce*. Masalah kesenjangan antara kebutuhan dan kemampuan ini disebut dengan *fiscal gap*. Secara bahasa matematis dapat dinyatakan dalam notasi berikut,

$$\hat{E}_i = \left(\frac{\hat{E}_i}{Q_i} \right) \left(\frac{\hat{Q}_i}{P} \right) P = \hat{e}_i q_i P$$

dimana

\hat{E}_i = jumlah pengeluaran yang dibutuhkan untuk barang/jasa I

\hat{Q}_i = jumlah kuantitas barang/jasa I

P = Penduduk

$\hat{e}_i = \frac{\hat{E}_i}{\hat{Q}_i}$ = biaya per unit untuk barang/jasa yang dibutuhkan

$\hat{q}_i = \frac{\hat{Q}_i}{P}$ = jumlah kuantitas barang/jasa yang dibutuhkan per penduduk (perkapita)

Dari persamaan di atas maka bisa disusun tingkat pengeluaran aktual untuk barang/jasa publik I didefenisikan sebagai:

$$E_i = \frac{E_i}{Q_i} \cdot \frac{Q_i}{P} \cdot P = e_i q_i P$$

dimana Q = kuantitas barang/jasa yang benar-benar disediakan. Disisi lain, penerimaan pemerintah daerah dinyatakan dalam notasi:

$$R = T + C + G$$

dimana

R = penerimaan (*Revenue*)

T = penerimaan pajak (*Tax*)

C = penerimaan retribusi (*User Charges*)

G = penerimaan resmi lainnya

Dengan komposisi penerimaan seperti itu, maka kesenjangan fiskal yang diperkirakan daerah (dinyatakan dalam \hat{D} sebuah daerah menjadi:

$$\hat{D} = \sum_i \hat{E}_i - R = \sum_i (\hat{e}_i \hat{q}_i P) - R$$

atau kesenjangan fiskal aktual dinyatakan dalam:

$$D = \sum_i E_i - R = \sum_i (e_i q_i P) - R$$

Rumus di atas menjelaskan perbedaan antara kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) yang menunjukkan kekurangan ketersediaan pendapatan untuk menyediakan sejumlah barang/jasa publik yang dibutuhkan serta defisit anggaran. Kesenjangan fiskal tidak akan pernah terjadi jika tidak terjadi defisit anggaran.

Banyak Daerah yang mengalami kesenjangan fiskal dikarenakan sumber penerimaan yang terlalu sedikit, padahal kebutuhan fiskal seringkali tumbuh lebih cepat dibandingkan pertumbuhan penduduk dan inflasi. Indikasi ini telah diungkapkan Wagner (1890) yang dinyatakan dalam *Law of Increasing State Activity*. Hinrichs (1966) dalam Bahl dan Linn (1998) menyatakan meskipun belum sepenuhnya terungkap untuk kasus negara sedang berkembang, pernyataan Wagner tersebut telah diuji dan terjadi di negara-negara maju. Beberapa kasus justru menunjukkan adanya pergeseran anggaran pemerintah justru dipicu oleh hal lain seperti, perubahan sistem keuangan daerah (misalnya otonomi daerah), adanya kejadian luar biasa

pada makro ekonomi (seperti krisis dan *hiperinflasi*) dan perubahan revolusioner sistem pemerintahan. Kembali lagi, bahwa kebijakan pemerintah pro-publik sangat tergantung pada kesanggupan dan kemauan pemerintah setempat apalagi jika terdapat kewenangan yang lebih besar pada pemerintah daerah. Masalah defisit anggaran juga tidak bisa dilepaskan dari penetapan prioritas program pemerintah dan masalah efisiensi. Jika pemerintah daerah mempunyai fokus pada pencapaian *human developemnt index* (IPM) yang baik, maka belanja publik seyogyanya diarahkan pada percepatan pencapaian IPM tersebut.

2.3 Metodologi

Tulisan ini merupakan hasil studi empiris dengan menggunakan data yang dipublikasi Badan Pusat Statistik. Metodologi yang digunakan dalam pengolahan data adalah model ekonometrika dengan regresi silang tempat (*cross-section*) data 25 Kabupaten dan Kota di Jawa Barat periode 2004.

Model yang diestimasi terdiri dari tiga yang masing-masing menunjukkan pengaruh belanja publik pemerintah daerah serta karakteristik wilayah terhadap variabel pembentuk komponen Indeks Pembangunan Manusia di Jawa Barat. Model pertama, mengestimasi dengan menggunakan variabel Angka Partisipasi Sekolah (APS) sebagai variabel terikat (*dependent variable*). Model kedua menggunakan Angka Harapan Hidup (AHH) sebagai variabel terikat dan model ketiga mengestimasi daya beli (Pengeluaran Perkapita) sebagai variabel terikat. Variabel kontrol lain yang diamati adalah faktor kemiskinan.

2.4 Hipotesis

Permasalahan anggaran pemerintah (kebijakan fiskal) dan karakteristik wilayah kabupaten/kota berpengaruh signifikan dan positif bagi semua pembentuk komponen IPM di wilayah Kabupaten/Kota di Jawa Barat.

3 Pembahasan

3.1 IPM dan Kebijakan Fiskal Pemerintah Daerah Di Jawa Barat

Keberhasilan pemerintah daerah Jawa Barat dalam pencapaian IPM 80 pada tahun 2010 tidak bisa dipisahkan dari kemampuan anggaran pemerintah

daerah dalam menyediakan sejumlah barang publik guna akselerasi pencapaian IPM karena ada kecenderungan pergerakan yang lambat dari tahun ke tahun. Keberhasilan pencapaian secara agregat Jawa Barat sangat tergantung pada pencapaian IPM di tingkat kabupaten dan kota.

Di sisi lain, IPM antar wilayah juga cenderung mengalami ketimpangan yang cukup tinggi. Misalnya perkembangan IPM di Kota Depok (77,81) dengan Kabupaten Indramayu (64,48) pada tahun 2005. Pada periode sebelumnya, belanja publik di Kabupaten Indramayu justru mengalami penurunan sementara Kota Depok justru meningkat tajam. Artinya, akselerasi IPM akan terjadi lebih cepat di Kota Depok dibandingkan dengan daerah lain di Jawa Barat. Secara umum, bisa dilihat bahwa kemampuan keuangan daerah kota masih relatif baik dari kabupaten, sehingga alokasi barang publik pun cenderung semakin besar. Perbedaan karakteristik ekonomi wilayah juga tampaknya memberi kontribusi yang cukup besar pada perbedaan kemampuan keuangan daerah. Di wilayah yang berkembang industri, perdagangan dan jasanya tampak mampu bergerak lebih cepat dalam pencapaian IPM sementara di wilayah yang berbasis pertanian hanya bisa bergerak lambat. Dinamika perkotaan yang cepat yang membutuhkan sumber daya yang punya keahlian tinggi memaksa kebutuhan akan pendidikan, kesehatan dan daya beli yang tinggi sehingga mendorong gerakan IPM yang lebih tinggi.

Perbedaan intensitas antar daerah dalam memperhatikan kebutuhan publik sangat dipengaruhi oleh besar kecilnya dana yang diterima daerah. Pasca pelaksanaan otonomi daerah ada kecenderungan peningkatan belanja publik yang relatif tinggi di masing-masing daerah di Jawa Barat. Ini merupakan indikasi bahwa pemerintah sangat berkeinginan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara umum. Pada periode 2003-2004 tercatat beberapa daerah yang belanja publik mengalami peningkatan yakni; Kabupaten Bogor, Kabupaten Bandung, Kab. Tasikmalaya, Kabupaten Cirebon, Kabupaten Sumedang, Kabupaten Subang, Kota Sukabumi, Kota Bandung, Kota Bekasi, Kota Depok dan Kota Tasikmalaya. Perkembangan belanja publik yang dibandingkan dengan pencapaian IPM daerah dapat dilihat pada tabel 1 berikut.

Tabel 1 IPM versus Belanja Publik beserta Pertumbuhannya di Kab./Kota Jawa Barat

Kab/Kota	Belanja Publik			PAD/BP			IPM05
	BP03	BP04	Naik	2003	2004	Naik	
Bandung	676,117,542.00	786,901,530.73	16.39	14.75	13.93	-0.83	69.16
Cianjur	130,640,639.28	128,487,919.97	-1.65	24.28	30.11	5.83	66.79
Sukabumi	NA	385,104,254.00	NA	NA	6.93	NA	68.54
Bogor	151,823,928.83	211,666,923.49	39.42	98.09	78.55	-19.54	68.99
Bekasi	405,378,615.33	380,147,880.00	-6.22	24.70	53.70	29.01	70.88
Karawang	348,790,464.34	348,505,588.96	-0.08	19.40	29.88	10.48	66.35
Purwakarta	NA	195,038,614.00	NA	NA	23.49	NA	69.52
Subang	197,917,610.01	208,739,867.00	5.47	18.58	18.55	-0.03	68.47
Sumedang	255,315,431.00	266,147,987.63	4.24	16.53	18.82	2.29	71.40
Majalengka	328,458,586.00	291,366,468.00	-11.29	7.27	8.68	1.42	68.52
Indramayu	389,269,598.00	368,642,691.00	-5.30	8.74	10.28	1.54	64.48
Cirebon	346,721,848.39	348,847,565.39	0.61	13.03	13.82	0.80	64.58
Kuningan	298,728,543.00	282,744,303.00	-5.35	6.87	8.64	1.77	68.80
Ciamis	413,457,388.75	380,178,287.38	-8.05	6.74	8.51	1.78	71.08
Tasikmalaya	315,017,308.00	357,214,256.00	13.40	5.92	5.84	-0.09	69.08
Garut	430,786,783.12	421,955,017.26	-2.05	8.06	9.59	1.53	67.03
KBandung	333,591,263.17	465,104,078.90	39.42	63.89	47.93	-15.96	77.42
KCirebon	NA	167,174,791.00	NA	NA	22.35	NA	72.52
KBogor	NA	222,756,494.00	NA	NA	22.07	NA	74.94
KSukabumi	147,466,904.00	157,177,407.00	6.58	17.31	17.15	-0.16	74.58
KBekasi	314,628,982.94	320,929,760.94	2.00	27.30	29.93	2.63	75.48
KDepok	220,572,291.00	256,800,509.00	16.42	13.08	21.21	8.13	77.81
KCI mahi	63,601,235.24	181,434,659.38	185.27	47.42	21.75	-25.68	75.16
KBanjar	NA	48,398,846.03	NA	NA	9.15	NA	71.73
KTasikmalaya	195,221,879.47	213,782,359.00	9.51	13.52	14.00	0.48	71.62

Sumber: Data Badan Pusat Statistik, diolah.

Kenaikan anggaran belanja publik di daerah dipicu oleh rencana program yang telah disusun oleh pemerintah daerah setempat pada beberapa tahun yang lalu. Kenaikan anggaran untuk sektor publik diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan tersedianya barang publik (seperti jalan, rumah sakit, sekolah) yang lebih baik. Penguatan pada fasilitas publik, seperti jalan desa misalnya bisa mendorong perekonomian suatu daerah karena bisa menciptakan penghematan dalam lalu lintas perdagangan, kemudahan akses oleh suplier serta membuka ketertutupan sebuah kawasan dengan kawasan lain. Dengan begitu, pengaruh demonstrasi (*demonstration effect*) dari wilayah yang maju bisa ditiru oleh wilayah yang terbelakang.

Sayangnya, beban anggaran di daerah masih sangat sarat dengan beban di belanja rutin (pembayaran gaji pegawai). Hampir semua kabupaten/kota total anggaran masih timpang pada pengeluaran gaji pegawai. Keuangan yang sangat terbatas selalu menjadi alasan klasik mengapa itu terjadi. Untuk itu, sebuah pemerintah daerah dituntut kreatif dan efisien dalam melaksanakan program pembangunan karena pemerintah masih mempunyai tanggung jawab menyediakan barang publik seperti: pendidikan, kesehatan, suplai listrik, transportasi kota, air, sistem pembuangan limbah dan lainnya.

3.2 Kebijakan Anggaran Versus Komponen Ipm: Pendidikan

Salah satu program yang dicanangkan oleh pemerintah Jawa Barat adalah akses pendidikan dasar untuk semua lapisan masyarakat. Hasilnya hingga saat ini cukup memuaskan dimana lebih dari 90 persen masyarakat Jawa Barat (94,69 pada data Susenas 2004) sudah terbebas dari buta huruf. Meskipun terjadi sedikit bias gender dimana tingkat melek huruf laki-laki lebih tinggi dari perempuan (laki-laki 96,92% dan perempuan 92,43%). Angka partisipasi sekolah juga menunjukkan kesenjangan yang cukup tinggi antar gender dan antar wilayah.

Pemerintah daerah melalui kebijakan fiskal dengan penyediaan barang dan jasa publik pada kenyataannya mampu mempengaruhi tinggi rendahnya angka partisipasi sekolah (APS) meskipun dengan angka relatif kecil. Hasil estimasi dengan regresi menunjukkan bahwa setiap kenaikan belanja publik sebesar satu juta rupiah akan diikuti dengan kenaikan APS sebesar 0,00234%. Meskipun sifatnya sangat inelastis, namun secara umum pengaruh belanja publik terhadap APS tetap ada. Lebih lengkapnya, hasil estimasi ditunjukkan dalam persamaan ekonometri berikut.

$$APS = 82,224 + 2,34E - 08BPUBLIK - 0,051MISKIN + 5,414DUMMY + u_i$$

Prob. (0,000)	(0,0052)	(0,0002)	(0,0762)
R-square	: 0,793		
F-statistik	: 26,863		
Dimana:			
APS	: Angka Partisipasi Sekolah (dalam persen)		
BPUBLIK	: Jumlah belanja publik pemerintah daerah (ribu rupiah)		
MISKIN	: Jumlah penduduk miskin (ribu orang)		
DUMMY	: variabel boneka, 0 untuk kabupaten dan 1 untuk kota		
U _i	: variabel pengganggu (<i>disturbance variable</i>)		

Dari hasil diatas juga menunjukkan bahwa tinggi rendahnya APS justru lebih banyak disumbangkan oleh kemiskinan dimana setiap ada kenaikan sebesar seribu orang miskin, APS akan turun sebesar 0,051%. Sejalan dengan hasil estimasi dengan melihat faktor kesehatan (AHH), hasil ini relatif sejalan dimana kemiskinan yang lebih punya kekuatan mempengaruhi APS. Artinya, pemerintah daerah harus lebih serius menanggulangi masalah kemiskinan karena peran pentingnya dalam menentukan keberhasilan pencapaian komponen IPM yang baik.

Di lain pihak, karakteristik wilayah tampaknya sangat mempengaruhi pilihan pendidikan di daerah Jawa Barat. Dari data BPS pada tahun 2004 terlihat secara jelas bahwa APS untuk pendidikan dengan jenjang lebih tinggi untuk kota relatif lebih tinggi dibanding kabupaten. APS untuk penduduk usia 19-24 tahun di kota mampu mencapai rata-rata 16,32% sementara rata-rata kabupaten hanya mencapai 5,83%. Untuk itu pemerintah harus melakukan akselerasi pendidikan yang lebih serius di tingkat kabupaten salah satunya dengan memperbaiki infrastruktur pendidikan yang ada.

3.3 Kebijakan Anggaran Versus Komponen Ipm: Kesehatan

Untuk melihat lebih jauh, pengaruh anggaran pemerintah untuk kepentingan publik terhadap pembentukan IPM di wilayah Jawa Barat, dilakukan estimasi regresi dengan menggunakan variabel AHH (salah satu indikator yang dipakai untuk perhitungan IPM) sebagai variabel terikat

(*dependent*) dan menggunakan sejumlah variabel bebas (*independent*) yakni belanja publik (BPUBLIK), kemiskinan di Kabupaten/kota (MISKIN) serta sebuah variabel boneka (DUMMY) untuk membedakan karakteristik kota/kabupaten. Hasil regresinya ditampilkan dalam persamaan ekonometri berikut:

$$AHH = 67.74 + 0,000000000371BPUBLIK - 0,0090MISKIN + 2,079DUMMY + u$$

Prob. (0,000) (0,2106) (0,0471) (0,0754)
 R-squared : 0,596
 F-statistik : 10,30

Dimana:

AHH : angka harapan hidup
 BPUBLIK : Belanja Publik (dalam ribu rupiah)
 MISKIN : Jumlah penduduk miskin (dalam ribu orang)
 DUMMY : variabel boneka, dimana 0 untuk kabupaten dan 1 untuk kota
 U_i : variabel pengganggu (*disturbance variable*)

Dari nilai F-statistik yang signifikan menunjukkan bahwa secara serentak, tiga variabel bebas yang digunakan semuanya berpengaruh terhadap Angka Harapan Hidup (AHH) dimana ketiga variabel tersebut mampu menjelaskan perilaku pembentuk IPM (AHH) sebesar 59,6 persen sementara sisanya (40,4%) dijelaskan oleh variabel lain yang tidak dimasukkan dalam perhitungan model (misalnya; pertumbuhan ekonomi).

Hanya saja, dari uji signifikansi parsial masing-masing variabel ditemukan bahwa belanja publik ternyata tidak signifikan mempengaruhi AHH. Hal ini diduga, faktor AHH lebih banyak dipengaruhi oleh faktor lain seperti tingkat pendapatan perkapita dan kepedulian seseorang terhadap kesehatan serta pilihan gaya hidup. Hal ini diperkuat oleh fakta bahwa jumlah penduduk miskin di suatu wilayah justru berpengaruh pada AHH dimana jika terjadi penurunan penduduk miskin seribu orang, akan diikuti dengan kenaikan AHH sebesar 0,009 poin. Artinya kekuatan daya beli masih menjadi penyebab utama untuk mendorong peningkatan AHH, karena kemiskinan diukur didasarkan kemampuan daya beli.

Model ini juga menjelaskan bahwa perbedaan karakteristik kabupaten atau kota berpengaruh pada pencapaian AHH di suatu daerah. Kecenderungan yang terjadi, di daerah kota lebih bisa menjamin AHH yang

lebih baik karena sejumlah fasilitas publik juga sudah relatif baik dan tingkat pendapatan perkapita relatif lebih tinggi. Wilayah kota juga cenderung mempunyai daya tarik karena berkembangnya perdagangan dan jasa yang didukung dengan infrastruktur bagus. Hanya saja, dalam jangka panjang, kota-kota akan dibebani dengan belanja publik yang semakin besar karena daya dukung lahan yang semakin terbatas sementara jumlah penduduk semakin bertambah karena terjadi migrasi. Secara alamiah, perkembangan kota sebagai batas yurisdiksi akan mengalami kejenuhan sehingga memunculkan daerah baru sebagai pusat pertumbuhan dan memajukan wilayah pinggiran (*pheriperi area*). Untuk kasus di Jawa Barat, kapasitas Kota Bandung, membuat arah pembangunan berkembang ke wilayah Sumedang dan sekitarnya. Begitu juga dengan perkembangan Kota Jakarta yang meluas hingga Bogor, Bekasi, Karawang dan sekitarnya. Artinya, pertumbuhan kota tetap harus disangga oleh daerah-daerah lain bisa sebagai suplier tenaga kerja atau juga bahan baku bahkan sebagai tempat perluasan skala ekonomi.

Pemerintah daerah dalam menggerakkan pembangunan daerahnya memang tidak dapat berdiri sendiri. Mereka harus membangun kebersamaan dengan pihak swasta dan masyarakat setempat untuk menggerakkan perekonomian. Kajian empiris diatas membuktikan bahwa kekuatan pemerintah melalui anggarannya sangat terbatas bahkan tidak signifikan mempengaruhi IPM di daerah. Untuk itu pemerintah daerah harus mengembangkan perencanaan partisipatif untuk pengembangan wilayah. Partisipasi aktif semua lini diharapkan bisa mendorong pencapaian IPM yang optimal sehingga pemerintah lebih menempatkan diri sebagai fasilitator dan pelayan publik (*public servant*) bukan bertindak sebagai penguasa atau pe'me'rintah. Keikutsertaan semua pihak juga menjamin terjadinya ikatan yang kuat antara masyarakat dengan lingkungan sekitar sehingga muncul rasa memiliki terhadap pembangunan daerah. Bentuk partisipasi yang dibuat bisa dilakukan dengan memanfaatkan mulai dari organisasi sosial di masyarakat (PKK, RT, RW) bahkan hingga partai politik di daerah.

3.4 Kebijakan Anggaran Versus Komponen Ipm: Daya Beli

Untuk memproksi kemampuan daya beli di daerah digunakan data pengeluaran perkapita sebulan di masing-masing daerah. Hasilnya, berbeda dengan sebelumnya dimana AHH ternyata tidak signifikan dipengaruhi oleh belanja publik. Estimasi dengan menggunakan pengeluaran perkapita

menunjukkan bahwa belanja publik serta karakteristik wilayah justru mempengaruhi daya beli di daerah. Artinya, peran pemerintah melalui kebijakan anggaran memberi sinyal positif bagi gerak roda perekonomian yang selanjutnya bisa mempengaruhi daya beli secara langsung. Peran pemerintah saat ini sudah sangat direspon baik oleh perekonomian daerah sehingga penguatan peran pemerintah dalam memberikan pelayanan dan barang publik di daerah merupakan suatu keharusan dan dijaga konsistensinya. Secara persamaan ekonometrika, hasil estimasi ditunjukkan sebagai berikut.

$$LPPERKAPITA = 8,016 + 0,21LBPUBLIK + 0,5DUMMY + u_i$$

Prob. (0,0000) (0,011) (0,000)

Didalam tanda kurung adalah angka probabilitas.

R-squared : 0,63

F-statistik : 18,69

Dimana:

LPPERKAPITA : besarnya pengeluaran perkapita perbulan (dalam logaritma natural)

LBPUBLIK : besarnya belanja publik yang dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten/kota (dalam logaritma natural)

DUMMY : variabel boneka dimana 0 untuk kabupaten dan 1 untuk kota

U_i : variabel pengganggu (*disturbance variable*)

Hasil estimasi di atas menunjukkan bahwa setiap kenaikan 1 persen belanja publik akan mempengaruhi pengeluaran perkapita 0,21 persen. Meskipun persentase kenaikan lebih kecil (inelastis), namun tetap signifikan mempengaruhi daya beli. Ini merupakan indikasi bahwa masalah kebijakan fiskal mampu menciptakan pengaruh berganda (*multiplier effect*) terhadap peningkatan daya beli melalui tersedianya barang publik dengan baik. Variabel belanja publik dan karakteristik wilayah mampu menjelaskan perilaku pengeluaran perkapita sebesar 63 persen, sedangkan sisanya yakni 37% dijelaskan oleh variabel lain yang tidak dimasukkan dalam model estimasi.

Karakteristik wilayah secara mendasar sangat mempengaruhi pola daya beli. Ada kecenderungan, di daerah kota pengeluaran perkapita lebih besar karena biaya hidup yang tinggi. Dari data Susenas 2004 menunjukkan, pola pengeluaran di kota jauh lebih tinggi (diatas rata-rata Jawa Barat

kecuali Kota Banjar) dibandingkan kabupaten. Misalnya saja Depok yang pengeluaran perkapita sebulan untuk sub golongan makanan dan non makanan mencapai 408.077 rupiah sementara rata-rata Jawa Barat hanya 214.406 rupiah. Ini menunjukkan adanya ketimpangan pendapatan antar wilayah di Jawa Barat yang relatif besar. Salah satu hal yang bisa dilakukan pemerintah adalah akselerasi peningkatan daya beli melalui kebijakan anggaran pro publik sehingga bisa menggerakkan roda perekonomian terutama di daerah basis pertanian yang seringkali tertinggal dibanding daerah yang pertumbuhannya banyak disumbang oleh jasa dan industri.

4 Kesimpulan Dan Rekomendasi

4.1 Kesimpulan

Dari uraian dimuka disusun beberapa kesimpulan berikut.

1. Ketimpangan anggaran pemerintah khususnya belanja untuk sektor publik memberi pengaruh pada upaya pemerintah daerah memberi pelayanan terbaik bagi masyarakat.
2. Belanja publik berpengaruh positif dan signifikan bagi APS, hanya saja pengaruhnya sangat kecil. Tinggi rendahnya APS justru lebih dipengaruhi oleh faktor kemiskinan di suatu wilayah beserta karakteristiknya (kabupaten atau kota).
3. Belanja Publik tidak signifikan mempengaruhi tingkat kesehatan di suatu wilayah, namun AHH secara langsung lebih dipengaruhi oleh tingkat kemiskinan dan karakteristik wilayah (kabupaten atau kota).
4. Belanja publik secara signifikan mempengaruhi daya beli melalui variabel pengeluaran perkapita perbulan. Pada saat yang sama, daya beli juga sangat dipengaruhi oleh karakteristik wilayah (kabupaten atau kota)

4.2 Rekomendasi

Dari kesimpulan diatas disusun rekomendasi berikut;

1. Pemerintah harus konsisten mempengaruhi kekuatan komponen IPM di daerah mengingat peran belanja publik yang sangat dibutuhkan pembangunan daerah.

2. Terbatasnya anggaran pemerintah daerah harus disiasati dengan mengaktifkan semua peran swasta, masyarakat, semua pihak dan institusi terkait guna mempercepat pencapaian IPM yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Armstrong Harvey and Jim Taylor. 2001. *Regional Economics and Policy*. Third Edition. Blakwell Publisher,.
- Badan Perencanaan Daerah (Bapeda) Propinsi Jawa Barat dan Badan Pusat Statistik (BPS) Jawa Barat. 2005. *Data Basis untuk Analisis Indeks Pembangunan Manusia Tahun 2004*.
- Badan Pusat Statistik. *Statistik Keuangan Daerah Jawa Barat*. berbagai edisi.
- Badan Pusat Statistik. *Data Survei Sosial Ekonomi Daerah Jawa Barat*. berbagai edisi.
- Bahl W Roy and Johannes F. Linn. *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford University Press
- Levy M. John, 1985. *Urban and Metropolitan Economics*, Mc-Graw-Hill Book Company.
- Meir M. Gerald and Joseph E. Stiglitz, *Frontiers of Development Economics The Future in Perspective*, a Copublication of the World Bank and Oxford University Press.
- Noeroso L. Wahyudi. 2004. "Dampak Sosial Ekonomi dan Evaluasi Belanja Daerah dan Proyek Pembangunan, Studi Kasus: Sektor Pendidikan". *Bunga Rampai Hasil Penelitian*
- United Nation Development Group. 2003. *Indicators for Monitoring the Millineum Development Goals*. United Nation Publication, www.jabar.go.id