ALOKASI BELANJA PEMERINTAH DAN INDEKS PEMBANGUNAN MANUSIA DI INDONESIA

Mahirsyah Pradana
Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Airlangga, Surabaya

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menguji alokasi belanja pemerintah berdasarkan kelompok jenis belanja terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) kabupaten/kota di Indonesia. Belanja operasi, modal, dan belanja tak terduga ialah belanja pemerintah per kelompok jenis belanja sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Penelitian ini memilih sampel pemerintah kabupaten/kota yang merealisasikan belanja operasi, modal, dan tak terduga tahun 2011 sampai 2015. Analisis regresi berganda digunakan dalam penelitian ini. Alokasi belanja operasi berefek positif dan signifikan terhadap IPM. Alokasi belanja modal berefek negatif dan signifikan terhadap IPM. Alokasi belanja tak terduga berefek negatif dan signifikan terhadap IPM.

Kata kunci: alokasi belanja operasi, alokasi belanja modal, alokasi belanja tak terduga, IPM

1. PENDAHULUAN

United Nation Development Programme (UNDP) mengenalkan pembangunan manusia tahun 1990, dan menjadi prioritas pembangunan oleh pemerintah di berbagai negara sampai saat ini. Peningkatan taraf hidup manusia dengan upaya memberi alternatif-alternatif yang dipunyai manusia dinamakan pembangunan manusia (UNDP, 1990:10). Hidup yang lama dan sehat, edukasi, kelayakan hidup, bebasberpolitik, hak asasi manusia terjamin dan harga diri lainnya termasuk taraf hidup manusia hidup.

Tolok ukur pembangunan taraf hidup manusia yang mengandung aspek hidup yang lama dan sehat, edukasi, dan kelayakan hidup dinamakan IPM (UNDP, 1990:13). IPM terkenal sebagai salah satu tolok ukur kesejahteraan warga. Ada 4 tingkatan IPM. Poin IPM di atas 80 – 100 masuk tingkatan IPM sangat tinggi. Poin IPM antara 70 – 80 masuk tingkatan IPM tinggi. Poin IPM antara 60 – 80 masuk tingkatan IPM sedang. Poin IPM di bawah 60 masuk tingkatan IPM rendah.

Undang-Undang (UU) Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional 2005-2025 mengandung aturan yang menjadikan IPM sebagai salah satu tolok ukur kinerja pembangunan oleh pemerintah kabupaten/kota (pemkab/kota) Indonesia. Kinerja pemkab/kota dalam pembangunan manusia dengan *proxy* IPM disuguhkan pada tabel 1, yang meraih tingkatan IPM sangat tinggi antara 2011-2015 berjumlah tidak lebih dari 10 kab/kota. Mayoritas pemkab/kota meraih tingkatan IPM sedang. Pemkab/kota membutuhkan upaya dalam rangka meraih tingkatan IPM sangat tinggi.

Berdasarkan UU Nomor 32 tahun 2004 diubah dengan UU nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah provinsi (pemprov), dan pemkab/kota berhak, berwenang, mengatur urusan pemerintahan disejalankan dengan kepentingan warga setempat atau otonomi daerah. Pendelegasian wewenang urusan

pemerintahan dari pemerintah pusat (pempus) kepada pemprov, dan pemkab/kota atau desentralisasi menjadi tanda otonomi daerah. Desentralisasi fiskal sangat penting diterapkan, karena pemprov, dan pemkab/kota berwenang mengatur anggaran pensanggupan dan belanja daerah (APBD) sesuai kepentingannya. Keuntungan desentralisasi fiskal ialah efisiensi alokasi belanja karena dibandingkan dengan pempus, dan pemprov, maka pemkab/kota berlokasi lebih dekat dengan warga di daerah.

Tabel 1
Tingkatan IPM Kab/kota di Indonesia tahun 2011-2015

No.	Uraian	2011	2012	2013	2014	2015
1.	Sangat tinggi, jika $IPM > 80$	3	4	5	5	10
2.	Tinggi, jika $70 \leq IPM \leq 80$	90	96	105	121	129
3.	Sedang, jika $60 \leq IPM \leq 70$	315	324	334	331	329
4.	Rendah, jika $IPM < 60$	84	68	62	52	41

Semakin tinggi belanja pemerintah maka semakin tinggi IPM ialah kesimpulan dari penelitian Mehmood dan Sadiq (2010), Soejoto dkk. (2015), Yuliani dan Saragih (2014), Pratowo (2013), Rustariyuni (2014), dan Sasana (2016). Belanja operasi, belanja modal dan belanja tak terduga ialah pengelompokan belanja pemerintah yang diatur dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 02 (PSAP 02) Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 (PP 71 2010) tentang Laporan Realisasi Anggaran (LRA). Belanja operasi terkait realisasi anggaran belanja dengan waktu manfaat jangka pendek. Belanja modal terkait realisasi anggaran belanja untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya dengan waktu manfaat lebih dari 1 periode akuntansi. Belanja tak terduga terkait realisasi anggaran belanja untuk kegiatan yang bersifat tidak biasa dan tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam, bencana sosial, dan lainnya yang sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan kewenangan pemerintah.

Tabel 2
Laporan Penyampaian LRA belanja Pemkab/Kota kepada Kementerian Keuangan antara 2011-2015

Uraian	2011	2012	2013	2014	2015
LRA Belanja Pemkab/kota yang telah disampaikan kepada Kementerian Keuangan	419	429	370	424	508
Jumlah kabupaten/kota (kab/kota) yang merealisasikan anggaran belanja operasi	419	429	370	424	508
Jumlah kab/kota yang merealisasikan anggaran belanja modal	419	429	370	424	508
Jumlah kab/kota yang merealisasikan anggaran belanja tak terduga	358	381	289	310	381

Sumber: Kementerian Keuangan, data diolah

Sebagaimana tampak dalam tabel 2, pemkab/kota setiap tahun menganggarkan dan merealisasikan belanja operasi, dan belanja modal. Lain halnya dengan belanja tak terduga dimana hanya sebagian pemkab/kota yang menganggarkan dan merealisasikan anggaran belanja tak terduga.

Zebua dan Adib (2014) menjelaskan bahwa jika belanja pemerintah dialokasikan dengan tepat ke pos-pos belanja yang dibutuhkan warga akan berefek peningkatan kesejahteraan warga. Hal tersebut sesuai dengan teori *fiscal federalism* yang menjelaskan bahwa kesejahteraan warga di suatu daerah sanggup diraih dengan cara pengalokasian belanja oleh pemerintah daerah. Pengujian alokasi belanja operasi, belanja modal, dan belanja tak terduga atas IPM kab/kota di Indonesia ialah motivasi pertama penelitian

Astia Dewi dan Supadmi (2016) menjelaskan bahwa belanja rutin berefek positif dan signifikan atas IPM. Pengertian belanja rutin dalam penelitian Astia Dewi dan Supadmi (2016) persis dengan pengertian belanja operasi sesuai PSAP 02 PP 71 2010.

Mirza (2012) menjelaskan bahwa belanja modal berefek positif terhadap IPM kab/kota di Jawa Tengah. Zebua dan Adib (2014) menjelaskan bahwa belanja modal berefek positif terhadap IPM kab/kota di Jawa Barat. Ariza (2016) menjelaskan bahwa belanja modal berefek positif terhadap IPM kab/kota di Kalimantan Barat. Candra Yunita Sari dan Supadmi (2016) menjelaskan bahwa belanja modal berefek positif terhadap IPM kab/kota di Bali. Kesimpulan yang tidak sama dijelaskan oleh Astia Dewi dan Supadmi (2016), dimana belanja modal mempunyai arah negatif walau tidak signifikan berefek terhadap IPM kab/kota di Bali. Ketidakkonsistenan antar hasil penelitian tentang efek belanja modal atas IPM yang pernah diterapkan ialah motivasi kedua dalam penelitian ini.

Penulis ingin meneliti tentang efek dari belanja tak terduga atas IPM ialah motivasi ketiga dalam penelitian ini. Belanja tak terduga ialah bagian dari belanja pemkab/kota. Penelitian sebelumnya menempatkan belanja operasi, dan belanja tak terduga sebagai konsumsi pemerintah (Davies, 2009).

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis merumuskan masalah dalam penelitian ini yakni apakah belanja operasi, belanja modal, dan belanja tak terduga berefek terhadap IPM? Tujuan penelitian ini ialah untuk menguji efek dari belanja operasi, dan belanja modal terhadap IPM.

Penelitian ini mempunyai manfaat empiris, dan praktis. Manfaat empiris penelitian ini ialah mengetahui efek belanja pemerintah berdasarkan kelompok jenis belanja dalam terhadap IPM. Manfaat praktis penelitian ini ialah menjadi masukan pemkab/kota di Indonesia dalam mengatur kebijakan belanja berdasarkan kelompok jenis belanja untuk peningkatan IPM.

2.KAJIAN TEORITIS

Teori *fiscal federalism* ialah teori yang dikembangkan oleh Hayek (1945), Tiebout (1956), Musgrave dan Musgrave (1989) dan Oates (1999). Desentralisasi fiskal sanggup meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan warga. Desentralisasi fiskal ialah pendelegasian wewenang pemerintah pusat ke pemerintah daerah dalam hal mengatur anggaran pensanggupan dan belanjanya

sendiri. Shah dan Mundial (1994) menjelaskan bahwa dengan memperkokoh insentif fiskal kepada wargasanggup meningkatkan pertumbuhan ekonomi, dan kesejahteraan rakyat.

Hayek (1945) menjelaskan bahwa keuntungan desentralisasi fiskal ialah efisiensi alokasi belanja karena dibandingkan dengan pempus, pemprov, dan pemkab/kota berlokasi lebih dekat dengan warga di daerah desentralisasi fiskal sanggup meningkatkan efisiensi alokasi anggaran belanja sebab pemerintah daerah lebih dekat dengan warganya dibandingkan pemerintah pusat. Tiebout (1956) menjelaskan bahwa penyediaan barang dan jasa publik yang cocok dengan selera dan keinginan warga di daerah sanggup diraih dengan desentralisasi fiskal. Pandangan tersebut termasuk teori *fiscal federalism* mangkatan pertama yang memfokuskan pada *expenditure assignment*. Dengan kata lain, faktor penting dari desentralisasi fiskal ialah pemkab/kota diberi otonomi untuk menentukan alokasi belanja mereka.

Teori *fiscal federalism* memfokuskan *revenue* dan *expenditure assignment* pada hubungan horizontal antar pemerintah daerah, dan hubungan vertikal antara pemerintah pusat dan daerah (Oates, 1999). Kompetisi antar pemerintah daerah menyediakan barang publik kepada pasar dan wargasanggup menjadi insentif dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan warga. Peningkatan transfer pemerintah pusat ke pemerintah daerah sanggup mengakibatkan disinsentif kepada pemerintah daerah dalam meningkatkan penerimaan daerah.

Pengertian belanja operasi berdasarkan PSAP 02 ialah “realisasi anggaran untuk kegiatan sehari-hari pemerintah pusat/daerah yang memberi manfaat jangka pendek.” Belanja operasi terdiri atas jenis belanja pegawai, barang, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial.

Pengertian belanja modal berdasarkan PSAP 02 ialah “realisasi anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi.” Belanja modal terdiri atas belanja modal perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan, aset tak berwujud.

IPM ialah salah satu tolok ukur pembangunan taraf hidup manusia yang mengandung aspek hidup yang lama dan sehat, edukasi, dan kelayakan hidup (UNDP, 1990:13). Ada 4 tingkatan IPM. Poin IPM di atas 80 – 100 masuk tingkatan IPM sangat tinggi. Poin IPM antara 70 – 80 masuk tingkatan IPM tinggi. Poin IPM antara 60 – 80 masuk tingkatan IPM sedang. Poin IPM di bawah 60 masuk tingkatan IPM rendah.

Metode baru dalam penghitungan IPM diterapkan oleh UNDP sejak tahun 2010 (UNDP, 2010:143-147). BPS melaksanakan metode baru tersebut dengan cara menyesuaikan dengan data yang tersedia. Aspek hidup yang lama dan sehat dinilai dengan Angka Harapan Hidup waktu lahir (AHH). Indeks edukasi ialah rata-rata Indeks Harapan Lama Sekolah (HLS) dan Indeks Rata-Rata Lama Sekolah (RLS), digunakan dalam menilai aspek edukasi. Indeks pendapatan ialah indeks pendapatan perkapita yang disesuaikan dengan paritas daya beli, digunakan dalam menilai aspek kelayakan hidup. Rumusan IPM ialah:

$$IPM = (\text{Angka Harapan Hidup} \times \text{Indeks Edukasi} \times \text{Indeks Realisasi})^{1/3}$$

BPS (2014) menjelaskan bahwa AHH ialah rata-rata perkiraan banyak tahun yang sanggup ditempuh oleh seseorang selama hidup. AHH merefleksikan tingkat kesehatan warga. Data Anak Lahir Hidup (ALH) dan Anak Masih Hidup (AMH) digunakan dalam penghitungan AHH. Angka Kematian Bayi mempunyai efek paling

besar terhadap penghitungan AHH. BPS menghtersebutng AHH secara tidak langsung menggunakan paket program *Micro Computer Program for Demographic Analysis* (MCPDA) atau Mortpack. Poin terbawah AHH ialah 20, sedangkan poin teratas AHH ialah 85 tahun. Rumusan AHH ialah:

$$AHH = (AHH - AHH_{\text{terbawah}}) / (AHH_{\text{teratas}} - AHH_{\text{terbawah}})$$

BPS (2014) menjelaskan indeks edukasi ialah rata-rata indeks Harapan Lama Sekolah (HLS) dan indeks Rata-Rata Lama Sekolah (RLS). HLS ialah akumulasi rasio penduduk yang bersekolah dibagi jumlah penduduk untuk usia yang sama tahun berkenaan. Penghitungan HLS untuk warga berusia 7 tahun ke atas. HLS mempunyai batas terbawah 0 tahun, dan batateratas 18 tahun,.

RLS merefleksikan jumlah tahun yang digunakan oleh penduduk usia 25 tahun ke atas yang telah mengikuti edukasi formal. RLS mempunyai bataterbawah sekitar 0 tahun, dan batateratas 15 tahun. Rumusan indeks RLS, HLS dan indeks edukasi ialah:

$$RLS = (RLS - RLS_{\text{terbawah}}) / (RLS_{\text{teratas}} - RLS_{\text{terbawah}})$$

$$HLS = (HLS - HLS_{\text{terbawah}}) / (HLS_{\text{teratas}} - HLS_{\text{terbawah}})$$

$$I_{\text{edukasi}} = (RLS + HLS) / 2$$

Produk Nasional Bruto (PNB) perkapita yang disesuaikan digunakan UNDP dalam menilai kelayakan hidup, sedangkan BPS menggunakan rata-rata pendapatan perkapita riil yang disesuaikan dengan paritas daya beli (*purcashing power parity*/PPP) dengan basis formula Rao. Penghitungan paritas daya beli diterapkan berdasarkan 96 komoditas keperluan pokok. Batateratas pendapatan perkapita ialah sekitar Rp 26.572.352 sementara bataterbawahnya ialah Rp 1.007.436.

BPS (2014) menjelaskan bahwa IPM terdiri dari Angka Harapan Hidup, Indeks Edukasi, dan Indeks Pendapatan. Berdasarkan teori *fiscal federalism*, faktor penting dari desentralisasi fiskal ialah pemkab/kota diberi otonomi untuk menentukan alokasi belanja mereka. Alokasi belanja operasi pemkab/kota termasuk dalam desentralisasi fiskal.

Belanja operasi pemkab/kota ialah belanja yang digunakan membiayai seluruh urusan pemkab/kota yang memberi masa manfaat jangka pendek atau kurang dari satu tahun. Belanja operasi yang sesuai untuk peningkatan IPM kab/kota ialah belanja operasi urusan edukasi, dan urusan kesehatan. Berdasarkan UU 32 2004 diubah UU 23 2014, urusan edukasi, dan kesehatan ialah urusan wajib pemkab/kota.

Angka Kematian Bayi mempunyai efek paling besar terhadap penghitungan AHH. Penurunan Angka Kematian Ibu (AKI) dan Angka Kematian Bayi (AKB) menjadi prioritas bagi pemerintah kab/kota. Belanja operasi urusan kesehatan yang telah dilaksanakan oleh pemkab/kota untuk menurunkan AKI dan AKB yakni belanja operasi penyediaan tenaga kesehatan yang memadai dan kompeten di fasilitas kesehatan yang dikelola pemkab/kota dan belanja operasi untuk pembiayaan program jaminan kesehatan warga miskin/tidak mampu kab/kota sesuai perintah Undang-Undang Nomor 20 tahun 2004 mengenai Sistem Jaminan Sosial Nasional

Dengan tersedianya tenaga kesehatan yang memadai dan kompeten pada pusat kesehatan warga (puskesmas), dan rumah sakit umum daerah (RSUD) kab/kota, diharapkan proses dari kehamilan sampai kelahiran sanggup dikawal dengan baik, sehingga kematian ibu dan bayis sanggup dicegah. Dengan demikian, AKI dan AKB semakin menurun, sedangkan Angka Harapan Hidup dan IPM semakin

meningkat. Belanja penyediaan tenaga kesehatan pemkab/kota masuk dalam belanja operasi jenis belanja pegawai karena mempunyai karakteristik imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan oleh tenaga kesehatan pemkab/kota.

Pembiayaan program jaminan kesehatan warga miskin/tidak mampu kab/kota diterapkan dengan cara pemkab/kota memberikan bantuan iuran asuransi badan penyelenggaraan jaminan sosial (BPJS) kesehatan, sebelum 2014 diterapkan dengan memberikan jaminan kesehatan daerah (Jamkesda). Semakin banyak warga miskin mendapatkan bantuan iuran BPJS, diharapkan semakin banyak warga mendapatkan perawatan kesehatan dan pengobatan gratis, khususnya pemeriksaan kelahiran dan persalinan. Akibatnya, AKI dan AKB semakin menurun, sedangkan AHH dan IPM semakin meningkat. Belanja operasi pemkab/kota untuk bantuan iuran BPJS masuk dalam belanja operasi jenis belanja bantuan sosial karena mempunyai karakteristik bertujuan meningkatkan kesejahteraan warga.

Angka Partisipasi Sekolah mempunyai efek paling besar terhadap penghitungan HLS sekaligus Indeks Pendidikan. Partisipasi warga untuk mengikuti pendidikan formal menjadi prioritas pemkab/kota. Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Edukasi Nasional dan Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2008 tentang Wajib Belajar memerintahkan pemkab/kota menjamin tersedianya pendidik, tenaga kependidikan, dan biaya operasi untuk setiap satuan pendidikan penyelenggara program wajib belajar. Berdasarkan UU 23 2014, pemkab/kota berwenang dalam urusan pendidikan dasar, sedangkan pemerintah provinsi berwenang dalam urusan pendidikan menengah. Pemkab/kota wajib menanggung pendanaan program wajib belajar yang diperuntukkan jenjang edukasi dasar meliputi SD, SMP atau bentuk lain yang sederajat.

Dengan tersedianya tenaga pendidik, dan tenaga kependidikan yang memadai dan berkualitas untuk jenjang sekolah dasar (SD), sekolah menengah pertama (SMP) atau bentuk lain yang sederajat yang dikelola pemkab/kota, diharapkan partisipasi warga untuk mengikuti pendidikan formal meningkat. Dengan demikian, angka partisipasi sekolah, HLS, Indeks Pendidikan, dan IPM semakin meningkat. Belanja tenaga pendidik, dan tenaga kependidikan pemkab/kota masuk dalam belanja operasi jenis belanja pegawai pemkab/kota karena mempunyai karakteristik imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan oleh pendidik, dan tenaga kependidikan pemkab/kota

Efek dari program wajib belajar ialah gratisnya biaya pendidikan SD, dan SMP atau bentuk lain yang sederajat. Dengan gratisnya biaya pendidikan SD, dan SMP atau bentuk lain yang sederajat, diharapkan meningkatkan partisipasi warga mengikuti pendidikan formal. Dengan demikian, angka partisipasi sekolah, HLS, Indeks Pendidikan, dan IPM semakin meningkat. Belanja pemkab/kota untuk menanggung biaya operasi untuk setiap satuan pendidikan penyelenggara program wajib belajar masuk dalam belanja operasi jenis belanja bantuan sosial karena mempunyai karakteristik dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan warga. Belanja pemkab/kota untuk menanggung biaya operasi SD, SMP, atau bentuk lain yang sederajat yang dikelola oleh pemkab/kota diluar program wajib belajar termasuk dalam belanja operasi jenis belanja barang.

Beberapa penelitian terdahulu menjelaskan bahwa belanja operasi berefek positif terhadap IPM. Belanja barang ialah bagian dari belanja operasi yang berefek positif dan signifikan terhadap IPM (Zebua, 2014). Sasana (2009)

menjelaskan bahwa peningkatan taraf hidup manusia terjadi jika pemerintah mengalokasikan belanja operasi secara tepat untuk menunjang kinerja unit-unit kerja melayani warga. Astia Dewi dan Supadmi (2016) menjelaskan bahwa belanja operasi berefek positif terhadap IPM.

Berdasarkan keterangan tersebut, maka hipotesis pertama dalam penelitian ini ialah:

H1: Alokasi belanja operasi berefek positif terhadap IPM.

BPS (2014) menjelaskan bahwa IPM terdiri dari Angka Harapan Hidup, Indeks Edukasi, dan Indeks Realisasi. Berdasarkan teori *fiscal federalism*, faktor penting dari desentralisasi fiskal ialah pemkab/kota diberi otonomi untuk menentukan alokasi realisasi mereka. Alokasi belanja modal pemkab/kota termasuk dalam desentralisasi fiskal.

Belanja modal digunakan oleh pemkab/kota untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu tahun anggaran. Belanja modal urusan edukasi terkait dengan IPM. Berdasarkan UU 32 2004 diubah UU 23 2014, urusan edukasi ialah urusan wajib pemkab/kota.

Belanja modal untuk mendapatkan gedung dan bangunan sekolah negeri yang dikelola oleh pemkab/kota termasuk belanja modal urusan edukasi. Pemkab/kota membangun gedung sekolah negeri untuk meningkatkan daya tampung sekolah sehingga meningkatkan partisipasi warga untuk sekolah ditandai dengan meningkatnya jumlah murid. Pembangunan gedung sekolah butuh waktu yang lama sampai berbulan-bulan, sering rampung menjelang akhir tahun anggaran.

Permasalahan terjadi setelah pelaksanaan metode baru dalam menghitung IPM. Penghitungan IPM metode baru menggunakan harapan lama sekolah yang ialah akumulasi rasio penduduk yang bersekolah dibagi jumlah penduduk untuk usia yang sama tahun berkenaan. Penambahan murid terjadi saat penerimaan murid baru tiap awal tahun akademik sekolah/ tiap awal semester 2. Jika pembangunan gedung sekolah rampung menjelang akhir tahun anggaran, dan belanja modal dikeluarkan setelahnya, maka belanja modal yang telah dikeluarkan untuk pembangunan gedung sekolah atas tahun anggaran berkenaan baru sanggup dinikmati manfaatnya atas tahun anggaran berikutnya saat penerimaan murid sekolah baru. Dengan kata lain, belanja modal untuk pembangunan gedung sekolah meningkat tidak diikuti dengan meningkatnya partisipasi sekolah oleh warga pada tahun anggaran yang sama. Dengan demikian, peningkatan belanja modal tidak sejalan dengan peningkatan harapan lama sekolah, dan IPM. Astia Dewi, dan Supadmi menjelaskan bahwa belanja modal berarah negatif tapi tidak berefek terhadap IPM. Berdasarkan keterangan tersebut, maka hipotesis kedua dalam penelitian ini ialah:

H2: Alokasi belanja modal berefek negatif terhadap IPM.

BPS (2014) menjelaskan bahwa IPM terdiri dari Angka Harapan Hidup, Indeks Edukasi, dan Indeks Pendapatan. Berdasarkan teori *fiscal federalism*, faktor penting dari desentralisasi fiskal ialah pemkab/kota diberi otonomi untuk menentukan alokasi belanja mereka. Alokasi belanja tak terduga pemkab/kota termasuk dalam desentralisasi fiskal.

Belanja tak terduga digunakan oleh pemkab/kota untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa dan tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam,

bencana sosial, dan pengeluaran tidak terduga lainnya yang sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah. Lebih lanjut, berdasarkan Pasal 48 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup termasuk belanja tak terduga.

Pemkab/kota yang daerahnya mengalami bencana alam, akan membantu warganya yang menjadi korban. Bantuan tersebut yakni perawatan kesehatan dan pengobatan bagi yang sakit, bantuan bahan makanan dan makanan jadi, bantuan tempat tinggal sementara, perbaikan gedung-gedung, khususnya SD negeri, dan SMP Negeri yang hancur atau rusak akibat bencana alam.

Walau ada belanja tak terduga ditujukan untuk urusan pendidikan, dan urusan kesehatan untuk korban bencana alam, tapi hal tersebut bukan ditujukan untuk meningkatkan IPM dengan cara menurunkan angka kematian ibu dan angka kematian bayi, dan meningkatkan partisipasi warga untuk mengikuti pendidikan formal. Belanja tak terduga digunakan oleh pemkab/kota berkenaan untuk memenuhi kebutuhan makan, minum, pakaian, dan tempat tinggal sementara korban bencana sampai mereka sanggup beraktivitas seperti sediakala. Selain itu belanja tak terduga ditujukan untuk rehabilitasi gedung-gedung yang rusak, seperti gedung sekolah yang rusak akibat bencana alam, bukan ditujukan meningkatkan daya tampung sekolah. Dengan kata lain, peningkatan belanja tak terduga tidak diikuti dengan meningkatnya IPM pada tahun berkenaan. Berdasarkan keterangan tersebut, maka hipotesis ketiga dalam penelitian ini ialah:

H3: Alokasi belanja tak terduga berefek negatif terhadap IPM.

3.1. METODE PENELITIAN

Analisis data yang digunakan ialah analisis regresi berganda. Variabel tergantung penelitian ini ialah IPM. Variabel bebas penelitian ini ialah alokasi belanja operasi, alokasi belanja modal, dan alokasi belanja tak terduga. Model analisis penelitian ini ialah :

$$IPM_{it} = \alpha + \beta_1 EOP_{it} + \beta_2 EMO_{it} + \beta_3 ETT_{it} + e_{it}$$

keterangan:

IPM	= Indeks Pembangunan Manusia
EOP	= Alokasi belanja operasi
EMO	= Alokasi belanja modal
ETT	= Alokasi belanja tak terduga
α	= poin konstanta
β	= koefisien variabel bebas
e	= error

Definisi operasional dibuat untuk memberi pemahaman terhadap variabel-variabel dalam penelitian. Definisi operasional variabel dalam penelitian ini ditampilkan tabel 2.

Populasi dalam penelitian ini ialah seluruh pemkab/kota di Indonesia. Pemilihan sampel penelitian ini diterapkan atas pemkab/kota dengan karakteristik: (1) Pemkab/kota yang konsisten melaporkan realisasi anggaran belanja kepada Kementerian Keuangan 2011 sampai 2015; (2) Pemkab/kota yang konsisten merealisasikan anggaran belanja operasi dari tahun 2011 sampai 2015; (3)

Pemkab/kota yang konsisten merealisasikan anggaran belanja modal 2011 sampai 2015; (4) Pemkab/kota yang konsisten merealisasikan anggaran belanja tak terduga dari tahun 2011 sampai 2015.

Tabel 3
Definisi Operasional Variabel

Variabel	Definisi Operasional	Dasar
Alokasi Belanja operasi (EOP)	Alokasi belanja operasi suatu pemkab/kota pada tahun anggaran tertentu, diukur dengan rumus: $EOP = Ln(\text{realisasi anggaran belanja operasi pemkab/kota}_{it})$	Astia Dewi dan Supadmi (2016); dan PSAP 02
Alokasi Belanja Modal (EMO)	Alokasi belanja modal suatu pemkab/kota pada tahun anggaran tertentu, diukur dengan rumus: $EMO = Ln(\text{realisasi anggaran belanja modal pemkab/kota}_{it})$	Mirza (2012); Sari dan supadmi (2016); Astia Dewi dan Supadmi (2016); dan PSAP 02
Alokasi Belanja Tak Terduga (ETT)	Alokasi belanja tak terduga suatu/kota pada tahun anggaran tertentu, diukur dengan rumus: $ETT = Ln(\text{realisasi anggaran belanja tak terduga pemkab/kota}_{it})$	PSAP 02
Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	Tolok ukur pembangunan taraf hidup warga yang mengandung aspek hidup yang lama dan sehat, edukasi, dan kelayakan hidup di suatu kabupaten/kota yang dihitung oleh BPS, diukur dengan rumus: IPM= Poin IPM dari BPS	Mirza (2012); Zebua dan Adib (2014); Ariza (2016); Sari dan Supadmi (2016); Astia Dewi dan Supadmi (2016)

Sumber: Data diolah

Tabel 3
Langkah-Langkah Pemilihan Sampel Penelitian

No.	Karakteristik Pemilihan sampel	Jumlah Pemerintah
1.	Pemkab/kota yang konsisten mengirim laporan pengeluaran anggaran belanja kepada Kementerian Keuangan dari tahun 2011 - 2015.	250
2.	Pemkab/kota yang konsisten memiliki pengeluaran anggaran belanja operasional dari tahun 2011 - 2015.	250
3.	Pemkab/kota yang konsisten memiliki pengeluaran anggaran belanja modal dari tahun 2011 - 2015.	250
4.	Pemkab/kota yang konsisten pengeluaran anggaran belanja tak terduga dari tahun 2011 - 2015.	132

Sumber: Data diolah

3.2. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

132 kabupaten/kota di Indonesia terpilih menjadi sampel penelitian ini. Pemilihan diterapkan dengan karakteristik pemilihan sampel penelitian yang ditetapkan. Langkah-langkah pemilihan sampel ditampilkan pada tabel 3.

Penelitian ini menggunakan data *crosssection*. Karena itu, uji asumsi klasik yang diterapkan adalah uji normalitas dengan tujuan mengetahui apakah residual terdistribusi normal (ghozali, 2006:110).

Berdasarkan tabel 4, poin statistik Uji Kolmogorov-Smirnov Asymp. Sign (2-tailed) sekitar 0,298 atau lebih kecil dari $\alpha=0,05$. Dengan demikian, distribusi normal data residual terpenuhi dan regresi sanggup diterapkan.

Tabel 4
Hasil Uji Normalitas

Uraian		Unstandardized Residual
N		660
Normal Parameters ^{a,b}	Mean	0,000
	Std. Deviation	5,611
Most Extreme Differences	Absolute	0,038
	Positive	0,037
	Negative	-0,038
Kolmogorov-Smirnov Z		0,975
Asymp. Sig. (2-tailed)		0,298
a. Test distribution is Normal.		
b. Calculated from data.		

Sumber: Data Diolah

Tabel 5
Hasil Analisis Regresi

Variabel	Unstandardized Coefficients B	t hitung	Sig.	Keterangan
(Constant)	-9,285	-0,805	0,421	Tidak Signifikan
Alokasi Belanja Operasi (LN_EOP)	5,736	10,484	0,000	Signifikan
Alokasi Belanja Modal (LN_EMO)	-2,323	-4,551	0,000	Signifikan
Alokasi Belanja Tak Terduga (LN_ETT)	-0,996	-7,274	0,000	Signifikan
R	0,444			
R Square	0,197			
F hitung	53,685			
F tabel	2,618			
Sig. F	0,000			
α	0,05			

Sumber: Data diolah

3.3.Efek Belanja Operasi atas IPM

Berdasarkan tabel 5, poin signifikansi variabel alokasi belanja operasi (LN_EOP) sekitar 0,000 lebih kecil dari $\alpha = 0,05$, dan koefisien regresi sekitar 5,736. Dengan kata lain, alokasi belanja operasi (LN_EOP) berefek positif dan signifikan terhadap IPM. Karena itu, hipotesis pertama yang menjelaskan bahwa alokasi belanja operasi berefek positif terhadap IPM tidak ditolak.

Hasil penelitian tersebut sesuai dengan hasil penelitian Astia Dewi dan Supadmi (2016). Astia Dewi dan Supadmi (2016) menjelaskan bahwa belanja rutin (operasi) berefek positif dan signifikan atas IPM kab/kota di Bali. Hasil penelitian tersebut menjelaskan bahwa taraf hidup manusia akan meningkat jika belanja pemerintah dialokasikan dengan tepat dalam menunjang kinerja satuan-satuan kerja dalam melayani warga (Sasana, 2009).

Hasil penelitian tersebut menjelaskan bahwa sebagian besar belanja operasi pemkab/kota digunakan untuk urusan kesehatan, dan urusan edukasi. Alokasi belanja operasi jenis belanja pegawai untuk menyediakan tenaga kesehatan yang cukup dan kompeten pada fasilitas kesehatan yang dikelola pemkab/kota sanggup menurunkan angka kematian ibu dan angka kematian bayi, Angka Harapan Hidup, dan IPM. Alokasi belanja operasi jenis belanja pegawai untuk menyediakan pendidik, dan tenaga pendidikan SD, SMP atau bentuk lain yang sederajat yang dikelola pemkab/kota sanggup meningkatkan angka partisipasi sekolah, harapan lama sekolah, dan IPM.

Zebua (2014) menjelaskan bahwa belanja operasi jenis belanja barang berefek positif terhadap IPM. Belanja operasi jenis belanja barang untuk penyelenggaraan SD, SMP atau bentuk lain yang sederajat yang dikelola pemkab/kota selain belanja untuk program wajib belajar sanggup meningkatkan angka partisipasi sekolah, harapan lama sekolah, dan IPM. Belanja operasi jenis belanja bantuan sosial untuk biaya operasi penyelenggaraan program wajib belajar sanggup meningkatkan angka partisipasi sekolah, harapan lama sekolah, dan IPM.

Belanja operasi jenis belanja sosial untuk penjaminan kesehatan warga miskin/kurang mampu oleh pemkab/kota diterapkan melalui pemberian bantuan iuran asuransi badan penyelenggaraan jaminan sosial (BPJS) kesehatan, sebelum 2014 dilaksanakan dengan pemberian jaminan kesehatan daerah (Jamkesda). Semakin meningkatnya belanja operasi jenis belanja bantuan sosial untuk penjaminan kesehatan warga miskin/tidak mampu sanggup meningkatkan angka kematian ibu, dan anak, angka harapan hidup, dan IPM.

3.4.Efek Belanja Modal atas IPM

Berdasarkan tabel 5, poin signifikansi variabel alokasi belanja modal (LN_EMO) sekitar 0,000 lebih kecil dari $\alpha = 0,05$, dan koefisien regresi sekitar -2,323. Dengan kata lain, alokasi belanja modal (LN_EMO) berefek negatif dan signifikan terhadap IPM. Karena itu, hipotesis kedua yang menjelaskan bahwa belanja modal berefek negatif terhadap IPM tidak ditolak.

Hasil penelitian tersebut berbeda dengan hasil penelitian Mirza (2012), Zebua dan Adib (2014), Ariza (2016), Candra Yunita Sari dan Supadmi (2016) yang menjelaskan bahwa belanja modal berefek positif dan signifikan terhadap IPM. Hasil penelitian Astia Dewi dan Supadmi (2016) sama-sama menjelaskan bahwa belanja

modal berarah negatif terhadap IPM, tapi hasil penelitian ini menjelaskan bahwa belanja modal berefek signifikan, sedangkan penelitian Astia Dewi dan Supadmi (2016) tidak signifikan berefek terhadap IPM.

Perbedaan hasil penelitian ini dengan hasil penelitian terdahulu tersebut diakibatkan oleh penggunaan metode penghitungan IPM yang berbeda. Penghitungan IPM metode lama menggunakan angka melek huruf. Sedangkan, penghitungan IPM metode baru menggunakan akumulasi rasio penduduk yang bersekolah dibagi jumlah penduduk untuk usia yang sama pada tahun penghitungan IPM.

Belanja modal yang terkait IPM kabupaten/kota ialah belanja modal pembangunan gedung sekolah untuk menambah daya tampung SD, SMP, atau bentuk lain yang sederajat yang dikelola oleh pemkab/kota. Dengan demikian, jumlah murid yang bersekolah diharapkan meningkat. Kenyataannya, pembangunan gedung sekolah umumnya rampung menjelang akhir tahun anggaran. Penambahan murid sekolah umum terjadi setiap awal semester kedua dimana tahun akademik sekolah dimulai. Akibatnya belanja modal yang telah dikeluarkan untuk pembangunan gedung sekolah pada tahun anggaran berkenaan baru dinikmati manfaatnya pada tahun anggaran berikutnya saat penerimaan murid sekolah baru. Peningkatan belanja modal untuk pembangunan gedung sekolah tidak diiringi dengan meningkatnya partisipasi sekolah oleh warga pada tahun anggaran belanja modal dikeluarkan, sehingga menyebabkan belanja modal berefek negatif terhadap IPM.

Pemkab/kota yang bertujuan meningkatkan IPM sanggup mencegah efek negatif belanja modal terhadap IPM. Pencegahan tersebut dengan cara menyelesaikan proyek pembangunan khususnya pembangunan gedung sekolah atau berkaitan dengan edukasi sebelum awal semester 2 tahun anggaran berkenaan. Dengan selesainya proyek pembangunan gedung sekolah sebelum awal semester 2 tahun anggaran berkenaan, maka gedung sekolah hasil pembangunan sanggup digunakan menampung penambahan murid baru.

3.5. Efek Belanja Tak Terduga terhadap IPM

Berdasarkan tabel 5, poin signifikansi variabel alokasi belanja tak terduga (LN_ETT) sekitar 0,000 lebih kecil dari $\alpha = 0,05$, dan koefisien regresi sekitar -0,996. Dengan kata lain, alokasi belanja tak terduga (LN_ETT) berefek negatif dan signifikan terhadap IPM. Karena itu, hipotesis kedua yang menjelaskan bahwa belanja tak terduga berefek negatif terhadap IPM tidak ditolak.

Belanja tak terduga digunakan oleh pemkab/kota untuk kegiatan seperti penanggulangan bencana alam, bencana sosial, dan pengeluaran tidak terduga lainnya yang sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah.

Pemkab/kota yang daerahnya mengalami bencana alam, akan membantu warganya yang menjadi korban. Bantuan tersebut yakni perawatan kesehatan dan pengobatan bagi yang sakit, bantuan bahan makanan dan makanan jadi, bantuan tempat tinggal sementara, perbaikan gedung-gedung, khususnya SD negeri, dan SMP Negeri yang hancur atau rusak akibat bencana alam.

Walau ada belanja tak terduga pemkab/kota yang ditujukan untuk urusan pendidikan, dan urusan kesehatan seperti bantuan perawatan kesehatan dan pengobatan bagi yang sakit, bantuan bahan makanan dan makanan jadi, bantuan tempat tinggal sementara, perbaikan gedung-gedung, khususnya SD negeri, dan SMP

Negeri yang hancur atau rusak akibat bencana alam. Hal tersebut bukan ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan dengan IPM sebagai tolok ukurnya. Belanja tak terduga digunakan untuk bencana alam digunakan sebagai bantuan sementara. Sedangkan belanja untuk peningkatan IPM ialah belanja yang ditujukan untuk menurunkan angka kematian ibu dan angka kematian bayi, dan meningkatkan partisipasi warga untuk mengikuti pendidikan formal. Belanja tak terduga digunakan oleh Pemkab/kota berkenaan untuk memenuhi kebutuhan makan, minum, pakaian, dan tempat tinggal sementara korban bencana sampai mereka sanggup beraktivitas seperti sediakala. Selain itu belanja tak terduga ditujukan untuk rehabilitasi gedung-gedung yang rusak, seperti gedung sekolah yang rusak akibat bencana alam, bukan ditujukan meningkatkan daya tampung sekolah. Dengan kata lain, peningkatan belanja tak terduga tidak diikuti dengan meningkatnya IPM pada tahun berkenaan.

4. 1. KESIMPULAN

Penelitian ini bertujuan menguji komposisi belanja pemerintah terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) kabupaten/kota di Indonesia. Penelitian ini membuat kesimpulan, yakni: (1) Alokasi belanja operasi berefek positif dan signifikan atas IPM. Belanja operasi urusan kesehatan, dan urusan pendidikan sanggup meningkatkan IPM. Belanja penyediaan tenaga kesehatan yang kompeten, dan belanja penjaminan kesehatan warga miskin/tidak mampu termasuk belanja operasi urusan kesehatan. Belanja penyediaan pendidik, dan tenaga kependidikan yang memadai, dan berkualitas, dan belanja penyelenggaraan program wajib belajar termasuk belanja operasi urusan edukasi. (2) Alokasi belanja modal berefek negatif dan signifikan atas IPM. Belanja pembangunan gedung sekolah termasuk belanja modal urusan edukasi. Belanja modal urusan edukasi gagal meningkatkan IPM. Belanja modal pembangunan gedung sekolah baru dinikmati manfaatnya pada tahun anggaran berikutnya saat penerimaan murid baru. (3) Alokasi belanja modal berefek negatif dan signifikan atas IPM. Belanja penanggulangan bencana alam termasuk belanja belanja tak terduga. Belanja tak terduga gagal meningkatkan IPM. Walau ada belanja tak terduga Pemkab/kota yang ditujukan untuk urusan pendidikan, dan urusan kesehatan tapi tidak ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan dengan IPM sebagai tolok ukurnya.

Keterbatasan dalam penelitian ini terletak pemilihan sampel dan periode penelitian. Sampel penelitian hanya menggunakan pemerintah kabupaten/kota di Indonesia dan periode penelitian setelah penerapan metode penghitungan IPM baru tahun 2011 sampai 2015.

4.2. SARAN

Saran penelitian ini untuk penelitian selanjutnya ialah dalam penggunaan sampel dan periode penelitian. Penelitian selanjutnya diharapkan menggunakan sampel pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota di Indonesia. Penelitian selanjutnya diharapkan menggunakan periode penelitian sebelum dan sesudah diterapkannya metode penghitungan IPM baru pada tahun 2010.

DAFTAR PUSTAKA

- Ariza, A. (2016). Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi dan Belanja Modal Terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dalam Perspektif Islam. *Al-Maslahah Jurnal Ilmu Syariah*, 12(1).
- Astia Dewi, I., dan Supadmi, N. L. (2016). Pengaruh Alokasi Belanja Rutin Dan Belanja Modal Pada Indeks Pembangunan Manusia. *E-Jurnal Akuntansi*, 14(1), 695-722.
- BPS.(2014). Indeks Pembangunan Manusia 2014 Metode Baru, 10.
- Candra Yunita Sari, I. A., dan Supadmi, N. L. (2016). Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal pada Peningkatan Indeks Pembangunan Manusia. *E-Jurnal Akuntansi*, 15(3), 2409-2438.
- Davies, A. (2009). Human development and the optimal size of government. *The Journal of Socio-Economics*, 38(2), 326-330.
- Hayek, F. A. (1945). The use of knowledge in society. *The American economic review*, 519-530.
- Mehmood, R., dan Sadiq, S. (2010). Impact of Fiscal Decentralisation on Human Development: A Case Study of Pakistan. *Pakistan Development Review*, 49(4), 513-529.
- Mirza, D. S. (2012). Pengaruh Kemiskinan, Pertumbuhan Ekonomi, dan Belanja Modal Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Jawa Tengah tahun 2006-2009. *Economics Development Analysis Journal*, 1(2).
- Musgrave, R. A., dan Musgrave, P. B. (1989). Public Finance in Theory and Practice (Vol. 5): McGRAW-HILL BOOK COMPANY.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006.
- Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2008 tentang Wajib Belajar
- Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 02 Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 tentang Laporan Realisasi Anggaran
- Pratowo, N. I. (2013). Analisis Faktor-Faktor yang Berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia. *Jurnal Studi Ekonomi Indonesia*.
- Rustariyuni, S. D. (2014). Pengaruh Gini Ratio, Pengeluaran Non Makanan Per Kapita, Belanja Daerah Dan Laju Pertumbuhan Ekonomi Pada Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota Di Provinsi Bali Periode 2004-2012. *PIRAMIDA*, 10(1).
- Sasana, H. (2009). Peran desentralisasi fiskal terhadap kinerja ekonomi di kabupaten/kota provinsi Jawa Tengah.
- (2016). Pengaruh Belanja Pemerintah Daerah Dan Pendapatan Perkapita Terhadap Indeks Pembangunan Manusia (Studi Kasus Di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah). *Media Ekonomi dan Manajemen*, 25(1).
- Shah, A., dan Mundial, B. (1994). *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies*: Citeseer.
- Soejoto, A., Subroto, W. T., dan Suyanto, Y. (2015). *Fiscal Decentralization Policy in Promoting Indonesia Human Development*. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 5(3).

- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025.
- Undang-Undang Nomor 20 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.
- Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- UNDP. (1990). The Human Development Report: UNDP.
- (2010). The Human Development Report.
- Yuliani, T., dan Saragih, N. (2014). Determinan Pembangunan Manusia di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah. *JEJAK: Jurnal Ekonomi Dan Kebijakan*, 7(1), 60-72.
- Zebua, W. F., dan Adib, N. (2014). Pengaruh Alokasi Belanja Modal, Belanja Barang, Belanja Hibah, dan Belanja Bantuan Sosial terhadap Kualitas Pembangunan Manusia. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FEB*, 3(1).