

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

UNDP (*United Nations Development Programme*) melalui *Human Development Report* tahun 1996 tentang Konsep Indeks Pembangunan Manusia (IPM), pembangunan manusia didefinisikan sebagai “*a process of enlarging people’s choices*” atau suatu proses yang meningkatkan aspek kehidupan masyarakat. Aspek terpenting kehidupan ini dilihat dari usia yang panjang dan hidup sehat, tingkat pendidikan yang memadai serta standar hidup layak. Secara spesifik, UNDP menetapkan empat elemen utama dalam pembangunan manusia, yaitu produktivitas (*productivity*), pemerataan (*equity*), kesinambungan (*sustainability*) dan pemberdayaan (*empowerment*).

Pencapaian tujuan pembangunan manusia bukanlah hal yang baru bagi Indonesia dan selalu ada penekanan pada pemenuhan tujuan tersebut, yaitu pemenuhan pendidikan universal, peningkatan kesehatan serta pemberantasan kemiskinan. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014. Titik berat pembangunan nasional Indonesia sesungguhnya sudah menganut konsep IPM yang dipublikasi oleh UNDP di atas, yakni konsep pembangunan manusia seutuhnya yang menghendaki peningkatan kualitas hidup penduduk baik secara fisik, mental maupun spiritual.

Strategi pembangunan suatu negara harus mampu meningkatkan sumber daya manusia secara berkelanjutan. Namun, kenyataannya pembangunan nasional secara menyeluruh tidak dapat dilakukan hanya dengan pengelolaan kewenangan dari pemerintah pusat. Oleh sebab itu, berkaitan dengan pemerataan pembangunan nasional, khususnya dalam hal meningkatkan sumber dana untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam rangka meningkatkan kualitas pembangunan manusia, pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua undang-undang ini merupakan titik awal berjalannya otonomi daerah. Misi utama kedua undang-undang tersebut adalah desentralisasi fiskal yang diharapkan menghasilkan 2 (dua) manfaat, yaitu peningkatan partisipasi masyarakat, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan (Adisasmita, 2011) dalam (Darmada, Dewa Kadek, 2015).

Dengan kebijakan otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menciptakan pendapatan daerahnya serta melakukan alokasi untuk prioritas pembangunan di daerahnya secara mandiri dan diharapkan dapat lebih pemeratakan pembangunan sesuai dengan potensi dan aspirasi lokal untuk mengembangkan wilayah guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat diharapkan juga turut berperan menjadi subjek pembangunan, bukan hanya menjadi objek pembangunan,

sehingga dapat memberikan kontribusi bagi kemajuan suatu daerah dan juga kemajuan nasional.

Dalam pembangunan ekonomi daerah, proses majunya pertumbuhan pertumbuhan suatu daerah sering ditunjukkan dengan tingkat pertambahan PDRB dan APBD. Pembangunan daerah dengan APBD merupakan salah satu bentuk campur tangan pemerintah daerah dalam memajukan daerahnya. Maryani (2010) dalam Priambodo, Anugrah (2015) menjelaskan bahwa pemerintah menggunakan APBD untuk membiayai pembangunan di sektor-sektor terkait pembangunan manusia. Lebih spesifiknya, pemerintah daerah harus bisa mengalokasikan belanja daerah melalui pengeluaran pembangunan di sektor-sektor pendukung untuk meningkatkan IPM. Pada skala nasional, besaran nilai APBN, baik pendapatan negara dan hibah, serta belanja negara memiliki tren yang meningkat setiap tahunnya. Kenaikan anggaran tersebut merupakan indikator tumbuhnya perekonomian Indonesia secara garis besar. Peningkatan anggaran pemerintah tidak hanya terjadi pada pemerintah pusat melalui APBN-nya, namun juga pada pemerintah daerah melalui APBD-nya. Kenaikan anggaran pada APBD tingkat kabupaten di Indonesia bukan hanya menjadi indikator kemajuan perekonomian daerah, namun juga indikator bahwa kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal sudah semakin baik

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat

kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan asas desentralisasi, pembiayaan penyelenggaraan pembangunan Pemerintah Daerah dilakukan atas beban APBD. Pengeluaran pembiayaan untuk penyelenggaraan ini digunakan untuk belanja operasi, belanja modal dan belanja tak terduga. Pengalokasian belanja pada masing-masing jenis belanja diprioritaskan untuk urusan wajib. Urusan wajib yang dimaksud adalah belanja yang diprioritaskan untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat melalui peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak. Pemerintah mengalokasikan dana untuk peningkatan pelayanan tersebut dalam bentuk alokasi belanja daerah yang nantinya diharapkan dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakatnya.

Menurut Priambodo, Anugrah (2015) Belanja Daerah mempunyai pengaruh terhadap pembangunan manusia terlihat dalam mengalokasikan dana yang diperoleh dari penerimaan pajak yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur/ prasarana (misalnya pembangunan jalan, bendungan, dan lainnya), penyediaan layanan umum seperti kesehatan dan pendidikan, serta dana hibah dan bantuan sosial kepada berbagai pihak. Pembangunan infrastruktur akan mempekerjakan banyak tenaga kerja, yang diberikan pendapatan sebagian dari padanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, yang kemudian akan diikuti oleh kenaikan tingkat konsumsi. Peningkatan konsumsi masyarakat akan

mendorong peningkatan produksi, dan dampak *multiple effect* ini akan semakin meningkat dan berkelanjutan, maka hasilnya dapat dilihat kemudian adalah pengangguran dapat diatasi, kemiskinan diturunkan, dan kesejahteraan masyarakat meningkat.

Sumber-sumber keuangan utama daerah yang digunakan untuk membiayai belanja daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berupa pendapatan pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Apabila melihat keberadaan PAD di Provinsi se-Indonesia yang masih belum merata antara provinsi yang satu dengan provinsi yang lain, hal tersebut disebabkan karena PAD yang tinggi selama ini diperoleh oleh provinsi yang potensi daerahnya sangat besar didominasi oleh adanya tempat pariwisata. Akan tetapi hal tersebut tidak mengurangi upaya pemerintah provinsi dalam meningkatkan kualitas layanan publik dan meminimalisasi terjadinya perilaku oportunistik dalam penyusunan anggaran daerah.

Adanya ketimpangan PAD antara satu provinsi dengan provinsi yang lain di Indonesia, maka melalui Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 terdapat sumber lainnya yang dapat digunakan dalam pembangunan daerah yaitu dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH), serta lain-lain pendapatan yang sah. Dana perimbangan diberikan oleh pemerintah pusat dalam rangka menutupi kesenjangan fiskal daerah yang

disebabkan oleh ketidakmampuan pemerintah daerah dalam membiayai penyelenggaraan pembangunan dengan PAD nya.

Penelitian mengenai pengaruh faktor-faktor terhadap Indeks Pembangunan Manusia ini telah dilakukan oleh para peneliti terdahulu, diantaranya yaitu: Ardiansyah, dkk (2014), Priambodo, Anugrah (2015) serta Pratowo, Nur Isa (2012). Penelitian ini mereplikasi dari penelitian diatas. Dalam penelitian tersebut dibahas tentang faktor-faktor yang mempengaruhi Indeks Pembangunan Manusia), yaitu PAD, DAU dan DAK. Peneliti menambahkan variabel belanja daerah dari penelitian Pratowo, Nur Isa (2012) dan Priambodo, Anugrah (2015) dikarenakan penelitian sebelumnya belanja daerah berpengaruh positif terhadap Indeks Pembangunan Manusia.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul “PENGARUH BELANJA DAERAH, DANA ALOKASI UMUM, DANA ALOKASI KHUSUS DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP INDEKS PEMBANGUNAN MANUSIA”.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang masalah, maka dalam penelitian ini rumusan masalahnya sebagai berikut:

1. Apakah Belanja Daerah berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia

2. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia ?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia ?
4. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia ?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh belanja daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia.
2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Indeks Pembangunan Manusia.
3. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Indeks Pembangunan Manusia.
4. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia.

### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### 1. Bagi Pemerintah Provinsi

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk memberi informasi dan sebagai bahan pertimbangan mengenai pengaruh faktor-faktor pembangunan manusia sehingga para pejabat daerah lebih bijak dalam pengambilan kebijakan untuk kemajuan daerahnya.

### 2. Bagi Peneliti

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan peneliti dan dapat lebih mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi Indeks Pembangunan Manusia.

### 3. Bagi Penelitian Selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan para pembaca maupun sebagai salah satu bahan referensi atau bahan pertimbangan dalam penelitian selanjutnya dan sebagai penambah wacana keilmuan.

## **E. SISTEMATIKA PENULISAN**

Adapun sistematika penulisan dari skripsi ini adalah sebagai berikut :

### **BAB I            PENDAHULUAN**

Dalam bab ini terdiri dari latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

## **BAB II            TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini berisi tentang teori agency, indeks pembangunan manusia, belanja daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, pendapatan asli daerah, penelitian terdahulu, kerangka teoritis dan pengembangan hipotesis.

## **BAB III          METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini terdiri dari jenis penelitian, populasi dan sampel, data dan alat analisis.

## **BAB IV          HASIL PENELITIAN**

Dalam bab ini berisi gambaran umum penelitian, analisis data dan hasil pembahasan penelitian.

## **BAB V          KESIMPULAN**

Dalam bab ini penulis akan mengemukakan tentang kesimpulan, ketebatasan penelitian dan saran.