

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dibuat dan diperkenalkan oleh Program Pembangunan Persatuan Bangsa Bangsa (PBB) atau *United Nations Development Program* (UNDP) sejak tahun 1990 dalam seri laporan tahunan yang diberi judul “*Human Development Report*” mendefinisikan pembangunan sebagai suatu proses yang meningkatkan aspek kehidupan masyarakat. Menurut buku terbitan Badan Pusat Statistik (BPS) Indeks Pembangunan Manusia (2015), “Pembangunan manusia adalah proses perluasan pilihan masyarakat. Pada prinsipnya, pilihan manusia sangat banyak jumlahnya dan berubah setiap saat. Tetapi pada semua level pembangunan, ada tiga pilihan yang paling mendasar yaitu untuk berumur panjang dan hidup sehat, untuk memperoleh pendidikan dan untuk memiliki akses terhadap sumber-sumber kebutuhan agar hidup secara layak. Apabila ketiga hal mendasar tersebut tidak dimiliki, maka pilihan lain tidak dapat diakses”. Indonesia sendiri mulai menghitung IPM pada tahun 1996. Pada saat itu, perhitungan IPM dilakukan secara berkala setiap tiga tahun, namun sejak tahun 2004 IPM dihitung setiap setahun sekali.

Berdasarkan *Human Development Report* pada tahun 1990 diperkenalkan tiga indikator pembentuk Indeks Pembangunan Manusia yaitu umur panjang dan hidup sehat, pengetahuan, serta standar hidup layak. Kemudian dari ketiga dimensi tersebut diturunkan empat indikator yang digunakan dalam penghitungan IPM, yaitu Angka Harapan Hidup (AHH), Angka Melek Huruf (AMH), Angka Partisipasi Kasar (APK), dan Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita. Namun, pada tahun 2010 indikator dari IPM telah diubah oleh UNDP menjadi AHH, Rata-rata Lama Sekolah (RLS), Harapan Lama Sekolah (HLS), serta Produk Nasional Bruto (PNB) per kapita. Pembangunan yang sesungguhnya mempunyai arti yang cukup luas. Namun sebenarnya, gagasan dasar dari pembangunan manusia cukup sederhana, yaitu menciptakan pertumbuhan positif dalam bidang ekonomi, sosial, politik, budaya, dan lingkungan, serta perubahan dalam kesejahteraan manusia.

Menurut *Human Development Report*, manusia harus diposisikan sebagai kekayaan bangsa yang sesungguhnya. Dengan berbekal konsep ini, tujuan utama dari pembangunan manusia harus mampu menciptakan lingkungan yang memungkinkan bagi rakyatnya untuk menikmati umur panjang, sehat, dan menjalankan kehidupan yang produktif. Karena manusia diposisikan sebagai kekayaan bangsa maka manusia menjadi salah satu tujuan utama dalam pembangunan. Keberhasilan pembangunan seharusnya memang tidak hanya diukur dari tingginya pertumbuhan ekonomi, tetapi juga peningkatan kualitas manusianya. Agar pertumbuhan ekonomi sejalan dengan pembangunan manusia, maka perlu disertai pembangunan yang merata. Dengan adanya pemerataan pembangunan maka akan terjamin bahwa semua penduduk merasakan hasil-hasil pembangunan tersebut. Sejak dimulainya reformasi pada tahun 1999, dalam rangka pemerataan pembangunan nasional khususnya untuk meningkatkan kualitas pembangunan manusia, pemerintah telah mengeluarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, mengindikasikan daerah diberikan kewenangan atau otonomi untuk mengurus kegiatannya sendiri, dan kemudian diubah menjadi Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, serta Undang-undang Nomor Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, “Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)”. Dalam undang-undang tersebut dijelaskan mengenai Penerimaan Daerah yang dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari : Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang diperoleh dan Lain-lain PAD yang sah, kemudian Dana Perimbangan yang terdiri dari : Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) serta Penerimaan Daerah dari lain-lain pendapatan yang sah. Dalam pasal 3 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai

dengan potensi daerah sebagai perwujudan Desentralisasi. Sedangkan Dana Perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dan antar-Pemerintah Daerah. Dari pernyataan diatas terlihat bahwa telah adanya upaya dari Pemerintah untuk melakukan pemerataan atau perimbangan mengenai urusan fiskal antar Pemerintah Daerah agar dapat memenuhi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, sumber keuangan yang berasal dari PAD lebih penting dibandingkan dengan sumber-sumber diluar PAD, karena PAD dapat dipergunakan sesuai dengan prakarsa dan inisiatif daerah sedangkan bentuk pemberian pemerintah (non PAD) sifatnya lebih terikat. Dengan penggalian dan peningkatan PAD diharapkan pemerintah daerah juga mampu meningkatkan kemampuannya dalam penyelenggaraan urusan daerah. Penyelenggaraan urusan daerah dalam bidang pendidikan, kesehatan, sosial dan lainnya sudah seharusnya memiliki pengaruh terhadap pembangunan manusia di suatu daerah. Hal ini disebabkan karena pembangunan manusia menurut UNDP memiliki indikator yaitu umur panjang dan hidup sehat, pengetahuan serta standar hidup layak, apabila terjadi pembangunan dalam bidang-bidang diatas maka akan mempengaruhi pembangunan manusia yang dalam hal ini dihitung dalam IPM.

Kemudian dalam undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 28 ayat (2) menyebutkan bahwa setiap kebutuhan pendanaan diukur dengan jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, PDRB per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia. Dari pernyataan pasal 28 ayat (2) bisa kita lihat bahwa IPM menjadi salah satu alat pengukur untuk menentukan pendanaan dari Pemerintah ke daerah-daerah di Indonesia. Dalam buku keluaran Badan Pusat Statistik (BPS) Indeks Pembangunan Manusia 2015, dikatakan bahwa IPM digunakan sebagai dasar penentuan dana Transfer Pemerintah pusat, yaitu Dana Alokasi Umum (DAU). Karena itu IPM dihitung setiap tahun untuk memenuhi kebutuhan Kementerian Keuangan dalam menghitung DAU.

Jika dikaji lebih jauh, kita bisa melihat bahwa adanya hubungan yang erat antara IPM dengan DAU menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 28 ayat (2) dan buku keluaran BPS Indeks Pembangunan Manusia 2015. Karena itu peneliti mengambil variabel DAU sebagai variabel independen yang

mempengaruhi IPM, dan penulis ingin mengetahui apakah DAU memiliki pengaruh terhadap IPM, meskipun dari beberapa penelitian terdahulu seperti penelitian yang dilakukan oleh Riva Ubar Harahap (2010), Windra Saragih (2016) mengatakan bahwa DAU tidak memiliki pengaruh terhadap IPM.

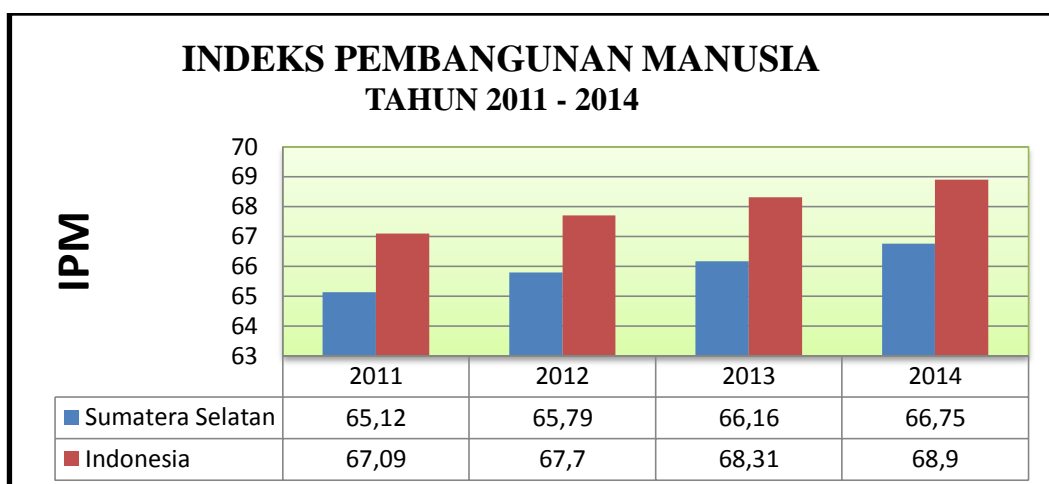
Kemudian hubungan antara DAK dengan IPM terhadap peningkatan indikator dalam IPM, dapat dilihat dari tujuan DAK dalam Halim (2016) yaitu sebagai dana untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. DAK reguler yang diberikan oleh Pemerintah Pusat memiliki beberapa bidang seperti bidang pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup, prasarana pemerintah daerah dan lain-lain yang merupakan prioritas nasional dan menjadi urusan setiap Daerah demi kesejahteraan masyarakatnya, jadi bisa dikatakan bahwa DAK sangat berpengaruh terhadap IPM, karena bidang-bidang yang ada didalam DAK berpotensi meningkatkan indikator dalam IPM, seperti dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan prasarana pemerintah daerah yang merupakan elemen dalam perhitungan IPM. Hal ini membuat peneliti ingin mengetahui lebih lanjut mengenai pengaruh DAK terhadap IPM.

Dari semua penjelasan diatas, Pemerintah Pusat telah melakukan Desentralisasi untuk penyerahan wewenang kepada Pemerintah Daerah dengan PAD dan Dana Perimbangan sebagai alat untuk pelaksanaan otonomi serta mengurangi kesenjangan fiskal. Namun yang masih menjadi masalah adalah apakah dengan adanya Desentralisasi ini telah meningkatkan pembangunan, dan utamanya yaitu apakah telah sejahteranya masyarakat di daerah-daerah Indonesia yang tentunya akan mempengaruhi pembangunan manusia di suatu daerah. Di Indonesia sendiri menurut UNDP masih ada 140 juta penduduk yang hidup dengan biaya kurang dari Rp 20.000,00 per hari dan 19,4 juta penduduk yang masih kekurangan gizi. Di bidang kesehatan, masih ada dua juta anak dibawah usia satu tahun belum menerima imunisasi lengkap dan angka kematian ibu tercatat 305 per seratus ribu kelahiran hidup. Dari data Badan Pusat Statistik Sumatera Selatan, jumlah penduduk miskin di Provinsi Sumatera Selatan mencapai 1.096.500 orang (13,39) pada tahun 2016. Pada tahun 2015 dari

172.016 kelahiran bayi, 886 diantaranya mengalami berat badan lahir rendah dan 264 gizi buruk.

Menurut Indeks Pembangunan Manusia 2015, Provinsi Sumatera Selatan sendiri berada di peringkat dua puluh tiga dengan IPM 67,46 setelah Provinsi Kalimantan Tengah dan Provinsi Kalimantan Selatan yang berada diposisi dua puluh satu dengan IPM 68,53 dan dua puluh dua dengan IPM 68,38. Sedangkan untuk posisi peringkat satu yaitu Provinsi DKI Jakarta dengan IPM 78,99, dan posisi paling bawah yaitu Provinsi Papua dengan IPM 57,25. IPM Indonesia sendiri pada tahun 2015 yaitu sebesar 69,55, ini berarti Provinsi Sumatera Selatan masih memiliki selisih 2.09 untuk mencapai standar dari rata-rata IPM seluruh daerah di Indonesia. Dari data diatas menunjukkan bahwa masih terjadi kesenjangan antar daerah Provinsi dari segi pembangunan manusia yang meliputi umur panjang dan sehat, pengetahuan, serta standar hidup layak. Dari keterangan diatas tidak sesuai dengan tujuan PAD dan Dana perimbangan yang terdiri dari DAU dan DAK yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 3 ayat (1) dan (2), dimana tujuannya yaitu menjalankan kegiatan Daerah yang tercermin dalam pembangunan fisik maupun non fisik, serta mengatasi kesenjangan fiskal.

Pada gambar 1.1 dibawah ini bisa kita lihat perbandingan antara IPM Provinsi Sumatera Selatan dengan IPM Indonesia secara nasional dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2015.



Sumber : Badan Pusat Statistik Sumatera Selatan, 2016

**Gambar 1.1 Perbandingan IPM Provinsi Sumatera Selatan dengan IPM Indonesia Nasional Tahun 2011 – 2014**

Dari gambar diatas bisa kita lihat bahwa adanya kesenjangan antara IPM Sumatera Selatan dengan IPM Indonesia, walaupun terjadi peningkatan IPM dari tahun ke tahun. Terjadinya peningkatan ini tidak terlepas dari meningkatnya Angka Harapan Hidup (AHH), Angka Melek Huruf (AMH), Angka Partisipasi Kasar (APK) yang terdiri dari Angka Harapan Lama Sekolah (HLS) dan Angka Rata-rata Lama Sekolah (RLS), serta Produk Nasional Bruto (PNB) per kapita di Provinsi Sumatera Selatan. Namun fakta diatas menunjukkan Provinsi Sumatera Selatan masih berada dibawah IPM nasional Indonesia dari tahun 2011 sampai 2015. Permasalahan saat ini adalah pencapaian IPM Sumatera Selatan terlihat secara nasional relatif belum baik, karena masih dibawah IPM nasional Indonesia. Oleh sebab itu, masih diperlukan peningkatan kualitas pelayanan dan fasilitas publik yang berhubungan dengan tiga indikator IPM yaitu AHH, AMH, HLS, RLS, serta PNB. Semua bertujuan untuk meningkatkan umur panjang dan hidup sehat, pengetahuan, dan standar hidup layak di Provinsi Sumatera Selatan.

Penelitian ini juga bertujuan untuk melihat bagaimana hubungan kausal dari PAD, DAU dan DAK terhadap IPM. Sebagaimana diketahui bahwa PAD digunakan oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan kegiatan pembangunan ataupun belanja pemerintah daerah, dan tentunya mencakup bidang pendidikan, kesehatan dan lain-lain yang dapat mempengaruhi peningkatan IPM dari sebuah daerah, begitu juga dengan DAU dan DAK yang digunakan untuk mengatasi kesenjangan fiskal dan untuk membantu mendanai kegiatan yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah. Kegiatan yang dilakukan bersumber dari PAD, DAU, dan DAK sudah seharusnya mempengaruhi peningkatan IPM suatu daerah yang dalam penelitian ini pada Provinsi Sumatera Selatan, dan diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan dan fasilitas publik yang berhubungan dengan tiga indikator IPM yaitu AHH, AMH, HLS, RLS, serta PNB.

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk mengambil judul : **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan”**.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dan penjelasan dari latar belakang masalah diatas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan ?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan ?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan ?
4. Apakah Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan ?

## **1.3 Ruang Lingkup Pembahasan**

Ruang lingkup dalam penelitian ini dibuat atas dasar pertimbangan efisiensi, minat dan keterbatasan waktu dan tenaga, serta pengetahuan penulis, maka ruang lingkup terhadap penelitian ini menjelaskan pengaruh PAD, DAU dan DAK terhadap IPM pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

## **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui pengaruh Pendapat Asli Daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.
2. Mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.
3. Mengetahui pengaruh Dana Alokasi khusus terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

4. Mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan uraian diatas, dapat dikemukakan bahwa manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat membantu menambah wawasan dan pengetahuan peneliti dalam bidang Akuntansi Sektor Publik mengenai Indeks Pembangunan Manusia yang dapat dilihat dari Pengaruh PAD, DAU dan DAK dalam pengambilan kebijakan atau keputusan.

2. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi informasi, bahan petunjuk, acuan, dan masukan untuk menentukan kebijakan dalam menjalankan perekonomian yang dapat meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia untuk mengembangkan daerahnya.

3. Bagi Peneliti selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan pengetahuan bagi kemajuan akademis serta menjadi acuan atau referensi untuk penelitian yang akan dilakukan peneliti selanjutnya.