

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Salah satu aspek yang sangat krusial dalam desentralisasi (otonomi daerah) adalah permasalahan desentralisasi fiskal. Secara konseptual, desentralisasi fiskal mensyaratkan bahwa setiap kewenangan yang diberikan kepada daerah harus disertai dengan pembiayaan yang besarnya sesuai dengan beban kewenangan tersebut. Dengan kata lain, pemerintah pusat berkewajiban untuk menjamin sumber keuangan atas pendelegasian tugas dan wewenang dari pusat ke daerah. Menanggapi permasalahan tersebut, pemerintah menerbitkan UU Nomor 25 Tahun 2005 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dana perimbangan yang dimaksud terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Dana perimbangan tersebut bertujuan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah (*horizontal imbalance*). Sumber pembiayaan lainnya adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh dari pajak daerah, retribusi, laba perusahaan/BUMD dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Kuncoro (2007) juga menyebutkan bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20%. Ini menunjukkan bahwa kemandirian daerah belum sepenuhnya terlaksana.

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut

APBD, baik untuk propinsi maupun kabupaten dan kota. APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. APBD memiliki fungsi yaitu otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, stabilisasi.

PAD, DAU, dan DAK merupakan bagian dari sumber keuangan pemerintah daerah. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi, peningkatan PAD selalu diupayakan karena merupakan penerimaan dari usaha untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah. Peningkatan PAD harus berdampak pada perekonomian daerah (Maryati dan Endrawati, 2010).

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan kewenangan yang begitu luas bagi daerah. Hal ini di satu sisi merupakan berkat, namun disisi lain sekaligus merupakan beban yang pada saatnya nanti akan menuntut kesiapan daerah untuk dapat melaksanakannya. Dengan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat, maka beberapa aspek harus dipersiapkan, antara lain sumber daya manusia, sumber daya keuangan, sarana dan prasarana, serta organisasi dan manajemennya (Darumurti et.al.2003).

Dewasa ini, kunci utama keberhasilan pembangunan yang berkelanjutan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat bukanlah ketersediaan sumberdaya alam yang melimpah melainkan ketersediaan sumberdaya manusia yang berkualitas. Untuk itu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus berfokus pada pembangunan yang berpusat pada manusia.

Kemampuan daerah dalam mengolah sumber daya yang dimiliki dapat dijadikan sebagai sumber kekayaan bagi daerah. Pengelolaan daerah dapat menciptakan lapangan kerja baru dan dapat merangsang perkembangan kegiatan ekonomi, dan dapat menambah pendapatan bagi daerah. Daerah otonom dapat memiliki pendapatan yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan rumah tangganya secara efektif dan efisien dengan memberikan pelayanan dan pembangunan.

Tujuan pemberian otonomi daerah tidak lain adalah untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah (Sidik et al,2002:54). Visi otonomi dari sudut pandang ekonomi mempunyai tujuan akhir untuk membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu (Syaukani et.al., 2005).

Realitas menunjukkan tidak semua daerah mampu untuk lepas dari pemerintah pusat, dikarenakan tingkat kebutuhan tiap daerah berbeda. Maka dalam kenyataannya, pemerintah pusat tidak dapat lepas tangan begitu saja terhadap kebijakan otonominya. Hal ini tidak hanya terlihat dalam konteks kerangka hubungan politis dan wewenang daerah, namun juga terlihat dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah (Simanjuntak, 2001). Pada akhirnya pemerintah akan melakukan transfer dana. Transfer dana ini berupa dana perimbangan.

Berkaitan dengan hal itu, strategi alokasi belanja daerah memainkan peranan yang tidak kalah penting guna meningkatkan penerimaan daerah. Dalam upaya untuk meningkatkan kontribusi publik terhadap penerimaan daerah, alokasi belanja modal hendaknya lebih ditingkatkan. Semakin banyak pendapatan yang dihasilkan oleh daerah, baik dari Dana Alokasi Umum maupun Pendapatan Asli Daerah sendiri, daerah akan mampu memenuhi dan membiayai semua keperluan yang diharapkan oleh masyarakat.

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan salah satu cara untuk mengukur taraf kualitas fisik dan non fisik penduduk. Kualitas fisik tercermin dari angka harapan hidup; sedangkan kualitas non fisik (intelektualitas) melalui lamanya rata-rata penduduk bersekolah dan angka melek huruf; dan mempertimbangkan kemampuan ekonomi masyarakat yang tercermin dari nilai *purchasing power parity index* (ppp) atau indeks daya beli masyarakat.

Indeks Pembangunan Masyarakat (IPM) terdapat 3 indikator utama, yaitu indikator kesehatan, indikator tingkat pendidikan dan indikator ekonomi. Pengukuran ini menggunakan tiga dimensi dasar, yaitu: lamanya hidup, pengetahuan, dan standar hidup yang layak. Ketiga unsur tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan saling mempengaruhi satu dengan yang lainnya. Selain juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lain seperti ketersediaan kesempatan kerja, yang pada gilirannya ditentukan oleh banyak faktor, terutama pertumbuhan ekonomi, infrastruktur dan kebijakan pemerintah.

Untuk meningkatkan IPM semata-mata tidak hanya pada pertumbuhan ekonomi karena pertumbuhan ekonomi baru merupakan syarat perlu. Agar pertumbuhan ekonomi sejalan dengan pembangunan manusia, maka pertumbuhan ekonomi harus disertai dengan syarat cukup, yaitu pemerataan pembangunan. Dengan adanya pemerataan pembangunan, terdapat jaminan bahwa semua penduduk dapat menikmati hasil-hasil pembangunan. Berdasarkan pengalaman pembangunan di berbagai negara, diperoleh pembelajaran bahwa untuk mempercepat pembangunan manusia dapat dilakukan antara lain melalui dua hal, yaitu distribusi pendapatan yang merata dan alokasi belanja publik yang memadai (Marhaeni, et al., 2008).

Penelitian ini ditujukan untuk melihat sampai sejauh mana kebijakan pemerintah daerah dalam mengalokasikan PAD, DAU serta DAK yang diterima untuk kepentingan Belanja Modal dan bagaimana dampak alokasi belanja ini terhadap peningkatan Indeks Pembangunan Manusia.

Pada penelitian sebelumnya telah dilakukan penelitian tentang pengaruh PAD, DAU, dan DAK pada Indeks Pembangunan Manusia, seperti yang dilakukan oleh Irwanti (2014) yang menyebutkan bahwa dana perimbangan berpengaruh signifikan positif terhadap indeks pembangunan manusia. Hasil penelitian tersebut sama dengan penelitian yang dilakukan oleh Ardiansyah dan Widyaningsih (2012) yang menyebutkan bahwa dana perimbangan berpengaruh signifikan positif terhadap indeks pembangunan manusia. Pada penelitian yang dilakukan oleh Bau (2011) menyebutkan bahwa DAK berpengaruh positif terhadap indeks pembangunan manusia.

Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Lugastoro (2013) menyebutkan bahwa PAD dan DAK berpengaruh positif terhadap IPM, namun DAU berpengaruh negative terhadap IPM. Sehingga dilakukan penelitian kembali terhadap variabel tersebut. Penelitian terdahulu menggunakan objek penelitian di provinsi Papua Barat, sedangkan penelitian sekarang menggunakan objek penelitian seluruh kabupaten/kota di Jawa Tengah.

1.2. Rumusan Masalah

Dalam pelaksanaan desentralisasi, dalam hal ini mengenai keuangan daerah guna membiayai penyelenggaraan pemerintahannya untuk mewujudkan kemandirian fiskal. Daerah memperoleh penerimaan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus. Namun hal ini tentu akan menjadi kendala bagi daerah yang memiliki keterbatasan akan ketersediaan sumber daya alam dan sumber daya manusia.

Beragamnya ketersediaan sumber daya alam dan sumber daya manusia di kabupaten/kota se-Jawa Tengah menyebabkan kemampuan antar kabupaten/kota dalam membiayai pembangunannya juga beragam. Perbedaan kemampuan pembiayaan pembangunan menyebabkan tingkat kemandirian fiskal antar daerah yang juga berbeda, hal ini akan menyebabkan keberagaman dan ketimpangan pula dalam menghasilkan pembangunan manusia sebagai sasaran akhir pembangunan daerah yang diterjemahkan melalui indeks pembangunan manusia kabupaten/kota se-Jawa Tengah.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat ditarik rumusan masalahnya sebagai berikut:

- 1) Apakah PAD berpengaruh signifikan positif terhadap IPM di Kabupaten/Kota se-Jawa Tengah ?
- 2) Apakah DAU berpengaruh signifikan positif terhadap IPM di Kabupaten/Kota se-Jawa Tengah ?
- 3) Apakah DAK berpengaruh signifikan positif terhadap IPM di Kabupaten/Kota se-Jawa Tengah ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang telah dikemukakan diatas, tujuan yang ingin disampaikan dan dijelaskan adalah untuk :

- 1) Memberikan bukti empiris apakah PAD berpengaruh signifikan terhadap IPM di Kabupaten/Kota se-Jawa Tengah
- 2) Memberikan bukti empiris apakah DAU berpengaruh signifikan terhadap IPM di Kabupaten/Kota se-Jawa Tengah
- 3) Memberikan bukti empiris apakah DAK berpengaruh signifikan terhadap IPM di Kabupaten/Kota se-Jawa Tengah.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi kontribusi yang berarti bagi daerah yang menjadi lokasi penelitian, yaitu: