

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Ekonomi dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara memiliki kedudukan dan peranan yang sangat krusial. Berbagai macam teori maupun kebijakan ekonomi diterapkan dalam rangka mencapai dan mengusahakan tujuan bersama yang diterjemahkan sebagai kesejahteraan hidup. Secara ekonomi kesejahteraan hidup suatu negara biasa diukur melalui instrument pertumbuhan ekonomi/PDB (*growth*), pendapatan per kapita (*per capita income*) dan indeks pembangunan manusia (*human development index*).

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.

Menurut Ayomi (2014) di negara berkembang seperti Indonesia, peranan sumber daya manusia mengambil tempat yang sentral, khususnya dalam pembangunan ekonomi, dimana kesejahteraan manusia dijadikan tujuan pokok dalam ekonomi masyarakat. Berpedoman pada hal ini masalah penduduk termasuk di dalamnya kemiskinan dan tenaga kerja, baik secara kualitatif dan kuantitatif, wajib diberi perhatian utama dalam pembangunan ekonomi Indonesia. Pembangunan manusia yang ditunjukkan oleh IPM memandang pembangunan yang menjamin keberlanjutan hidup manusia dan berkeadilan sosial merupakan kewajiban negara untuk memenuhi kewajibannya terhadap hak atas pembangunan bagi seluruh rakyat. Oleh karena itu, program pembangunan harus diarahkan untuk pemerataan dan pengurangan pemiskinan melalui komitmen visi pembangunan nasional, dan diimplementasikan melalui konsep pembangunan yang berpihak kepada masyarakat.

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 : 2008).

Dengan adanya kebijakan otonomi daerah, setiap daerah diharapkan mampu mengembangkan potensi baik sumber daya alam, sumber daya manusia, budaya untuk meningkatkan kemakmuran bagi seluruh masyarakat daerah. Otonomi daerah yang dilaksanakan di Indonesia berdasarkan pada Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Dana perimbangan yang dimaksud terdiri dari Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil. Dana perimbangan tersebut bertujuan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah (*horizontal imbalance*). Sumber pembiayaan lainnya adalah Pendapatan Asli Daerah yang diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Dengan diterapkannya undang-undang tersebut pemerintah pusat memberi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menyusun anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta mengelolanya secara efektif, efisien dan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

PAD, DAU, dan DAK diatur didalam UU No 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Undang-undang tersebut menjelaskan bahwa PAD merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. PAD setiap daerah berbeda-beda, Daerah yang memiliki kemajuan dibidang industri dan memiliki kekayaan alam yang melimpah cenderung memiliki PAD

jauh lebih besar dibanding daerah lainnya. Seperti Pada Kota Surabaya yang menjadi pusat industri di Jawa Timur yang bisa meningkatkan IPM melalui jumlah pendapatan karyawan atau UMK yang tinggi dari pada daerah lain di sekitarnya, hal tersebut mempengaruhi PAD.

Perlu diketahui bahwa UU No 33 Tahun 2004 juga menjelaskan tentang DAU, yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pembagian dana untuk daerah melalui bagi hasil berdasarkan daerah penghasil cenderung menimbulkan ketimpangan antar daerah. Daerah yang mempunyai potensi pajak dan Sumber Daya Alam (SDA) yang besar hanya terbatas pada sejumlah daerah tertentu saja. Peranan Dana Alokasi Umum terletak pada kemampuannya untuk menciptakan pemerataan berdasarkan pertimbangan atas potensi fiskal dan kebutuhan nyata dari masing-masing daerah. Dana transfer dari pemerintah pusat ke Pemerintah Daerah selain DAU adalah DAK, sesuai dengan UU No 33 tahun 2004 DAU yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. DAK ini penggunaannya diatur oleh Pemerintah Pusat dan digunakan untuk kegiatan pendidikan, kesehatan, keluarga berencana, infrastruktur jalan dan jembatan, infrastruktur irigasi, infrastruktur air minum dan sanitasi, prasarana pemerintah daerah, lingkungan hidup, kehutanan, sarana prasarana pedesaan, perdagangan, pertanian serta perikanan dan kelautan yang semuanya itu termasuk dalam komponen belanja modal dan Pemerintah Daerah diwajibkan untuk

mengalokasikan dana pendamping sebesar 10% dari nilai DAK yang diterimanya untuk mendanai kegiatan fisik. Dengan adanya DAU dan DAK yang didistribusikan ke Pemerintah daerah masyarakat tentu berharap dana tersebut digunakan secara efektif dan efisien melalui program – program yang di usung oleh masing – masing daerah, dengan tujuan meningkatkan pendidikan, kesehatan, dan pembangunan infrastruktur sehingga pembangunan manusia yang diukur melalui IPM dapat meningkat.

Untuk menjalankan program-program pemerintah daerah pastinya terdapat belanja modal. belanja modal merupakan belanja Pemerintah Daerah yang manfaatnya melebihi 1 tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum (PP 71 tahun 2010). Tujuan membangun aset tetap berupa fasilitas, sarana prasarana serta infrastruktur adalah menyediakan pelayanan publik yang memadai sehingga dapat meningkatkan produktivitas perekonomian. Apabila suatu daerah memiliki sarana prasarana yang memadai dapat membuat investor untuk melakukan investasi dan masyarakat dapat melakukan aktivitasnya sehari-hari dengan nyaman sehingga tingkat produktivitas akan semakin meningkat Jaya dan Dwirandra : (2014). Dengan belanja modal yang sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat maka masyarakat dapat merasakannya. Bukan seperti yang ada pada Kabupaten Bangkalan dimana Pembangunan daerah masih minim hal itu terlihat tidak adanya revitalisasi pelabuhan dan jalan raya. Kondisi tersebut sungguh sangat mengganggu masyarakat dalam aktivitas ekonominya. Aktivitas ekonomi yang terganggu menjadikan terangnya perkembangan

kualitas hidup. Apabila belanja modal dipergunakan secara maksimal yang sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat maka indeks pembangunan manusia dapat meningkat. Hal ini sesuai dengan penelitian Abdullah (2006) yang berkesimpulan belanja modal merupakan pendanaan kebutuhan akan sarana dan prasarana baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun fasilitas pelayanan.

Beberapa penelitian yang dilakukan seringkali memperoleh hasil yang berbeda-beda dan cenderung tidak konsisten satu sama lain yang juga menimbulkan *research gap* dari sisi hasil penelitian, Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik melakukan penelitian kembali tentang pengaruh PAD, DAU, dan DAK Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten / Kota di Provinsi Jawa Timur dengan belanja Modal Sebagai Variabel Intervening dengan mengambil wilayah Kabupaten/Kota di Jawa Timur. dimana data yang digunakan menggunakan data tahun 2010-2013. perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada sampel penelitian yang berbeda dan menambah Belanja Modal sebagai variabel intervening.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dijelaskan, maka peneliti tertarik merumuskan masalah sebagai berikut ;

1. Apakah PAD, DAU, dan DAK berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal pada kabupaten atau kota di provinsi Jawa Timur ?
2. Apakah PAD, DAU, dan DAK berpengaruh signifikan terhadap IPM pada kabupaten atau kota di provinsi Jawa Timur ?

3. Apakah Belanja Modal berpengaruh signifikan terhadap IPM pada kabupaten atau kota di provinsi Jawa Timur ?
4. Apakah PAD, DAU, dan DAK berpengaruh signifikan terhadap IPM melalui Belanja Modal sebagai variabel *intervening* pada kabupaten atau kota di provinsi Jawa Timur

1.3 Tujuan dari Penelitian

Sebagaimana telah dinyatakan dalam rumusan masalah, maka tujuan dalam penelitian ini adalah untuk membuktikan secara empiris mengenai :

1. Pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap Belanja Modal pada kabupaten atau kota di provinsi Jawa Timur
2. Pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap IPM pada kabupaten atau kota di provinsi Jawa Timur
3. Pengaruh Belanja Modal terhadap IPM pada kabupaten atau kota di provinsi Jawa Timur
4. Pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap IPM melalui Belanja Modal sebagai variabel *intervening* pada kabupaten atau kota di provinsi Jawa Timur

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat bermanfaat untuk :

1. Bagi aparat pemerintah daerah, dapat digunakan sebagai masukan dan pertimbangan untuk mendukung pembuatan keputusan atau kebijakan yang mengutamakan kepentingan publik.
2. Bagi peneliti lain, untuk dapat memberikan pengetahuan dan wawasan dalam penelitian di sektor publik serta sebagai referensi tambahan bagi penelitian yang berkaitan agar dapat mengembangkan penelitian ini menjadi lebih komprehensif dan *real*.
3. Bagi pengguna informasi akuntansi sektor publik untuk dapat memahami nilai prediktif dari laporan keuangan pemerintah daerah secara tepat, menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna laporan dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial maupun politik, serta memperhatikan dan tanggap jika terdapat manipulasi- manipulasi yang dapat dilakukan oleh pihak-pihak tertentu.