

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejak digulirkannya otonomi daerah pada tahun 2000 yang lambat laun mengubah sistem pemerintahan, dimana beberapa kewenangan pemerintah pusat didesentralisasikan kepada pemerintah daerah. Desentralisasi di Indonesia terdiri dari desentralisasi politik yang berkaitan dengan pemilihan Pilkada Langsung, desentralisasi administrasi yang berkaitan dengan pembagian wewenang, desentralisasi fiskal yang berkaitan dengan pembagian keuangan yang berdasarkan *money follow function* dan desentralisasi ekonomi yang berkaitan dengan insiatif perekonomian lokal. Pelaksanaan desentralisasi ini bertujuan untuk mempererat pemerintahan daerah dengan rakyat melalui pengembangan daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah (Djayasinga, 2015 :15).

UU No. 33 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 merupakan salah satu bukti dasar hukum pentingnya pelaksanaan dari desentralisasi. Sebagaimana dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi merupakan suatu bentuk penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom yang mana daerah otonom diberi hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dengan harapan pemerintahan daerah dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan desentralisasi tidak terlepas dari permasalahan kesiapan daerah seperti pendanaan dan sumberdaya manusia yang dimiliki daerah. Untuk mendukung penyelenggaraan desentralisasi, pemerintah pusat menjamin sumber keuangan terkait pendelegasian wewenang

dari pusat ke daerah dengan menerbitkan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, guna mengatur kebutuhan pengeluaran yang akan menjadi tanggung jawab daerah dapat dibiayai oleh sumber-sumber keuangan daerah (Lugastoro, 2013).

Sumber-sumber keuangan yang dapat digunakan oleh daerah dalam melaksanakan desentralisasi adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, pendapatan asli daerah berupa pendapatan pajak daerah dan retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Pada kenyataannya PAD Kabupaten/Kota di Jawa Timur berbeda di tiap daerahnya, hal tersebut kemungkinan dikarenakan PAD yang tinggi diperoleh oleh Kabupaten/Kota yang memiliki potensi yang sangat menunjang daerahnya.

Sumber keuangan yang digunakan dalam melaksanakan desentralisasi bukan hanya dari PAD. Berdasarkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 terdapat sumber lainnya yang dapat digunakan dalam pembangunan daerah yaitu dana perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Selain dari PAD dan dana perimbangan yang digunakan dalam melaksanakan desentralisasi. Pemerintah daerah kerap menggunakan SiLPA sebagai dana untuk menutupi defisit anggaran, untuk mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung dan mendanai kewajiban yang belum diselesaikan sampai akhir tahun anggaran yang sebagaimana diterangkan dalam Permendagri No. 13 tahun 2006.

Secara perspektif teori keagenan (*agency theory*), penyusunan dalam APBD merupakan suatu bentuk kontrak yang terjadi antara *principal* dan *agent*. Dalam

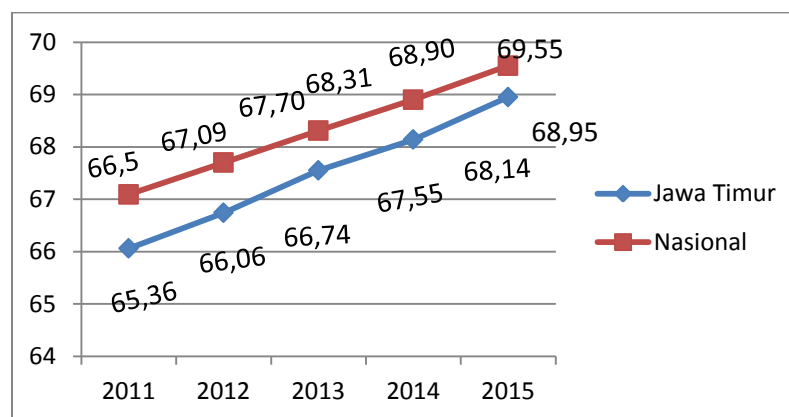
hal ini masyarakat memilih DPRD (*agent*), guna memenuhi kebutuhan masyarakat sehingga tercapainya kesejahteraan masyarakat yang tertuang dalam APBD, dengan harapan DPRD dapat mengusulkan anggaran sesuai dengan kebutuhan riil sehingga terwujudnya *good governance* (Halim dan Abdullah, 2005).

Menurut Suparmoko (2002:9), kesiapan suatu daerah dalam pelaksanaan desentralisasi yang tidak hanya melihat segi pendanaannya saja, melainkan sumberdaya manusia di daerah tersebut juga dilihat. Adanya desentralisasi tersebut manusia diperlukan untuk mengelola dana yang ada dan pelayanan masyarakat termasuk sumber-sumber dana untuk pembiayaannya. Sedangkan menurut Adiputra *et al.*, (2015), beberapa kebijakan mengenai pelaksanaan desentralisasi menunjukkan bahwa kesejahteraan masyarakat merupakan indikasi yang penting bagi negara dalam melakukan suatu pembangunan nasional. Pembangunan manusia juga merupakan wujud dari pembangunan nasional yang harus diperhatikan oleh pemerintah. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dapat digunakan sebagai tolak ukur atas keberhasilan pembangunan di suatu daerah dan merupakan penilaian terhadap pemerataan pembangunan apakah sudah berjalan dengan baik (Sari dan Supadmi, 2016).

IPM dipopulerkan oleh *United Nations Development Programme* (UNDP) melalui *Human Development Report* (HDR) pada tahun 1996. Pada prinsipnya pembangunan manusia merupakan suatu bentuk perluasan pilihan masyarakat yang beraneka macam dan dapat berubah setiap saat. Pada dasarnya dalam meningkatkan aspek kehidupan masyarakat, terdapat tiga hal yang paling menunjang dan dijadikan tolak ukur untuk menyusun IPM. Pertama, untuk berumur panjang dan hidup sehat yang diukur dengan angka harapan hidup saat

lahir. Kedua, untuk pengetahuan yang diukur dengan harapan lama sekolah dan rata-rata lama sekolah. Ketiga, untuk memiliki standar hidup layak yang diukur dengan PNB per Kapita (Badan Pusat Statistik RI).

Fenomena Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Jawa Timur yang dapat dilihat pada Gambar 1.1, dimana indeks pembangunan manusia selama tahun 2011-2015 mengalami kenaikan tiap tahunnya dengan predikat IPM yang menduduki urutan ke-18 setelah Jambi. Jawa timur memiliki kontribusi terhadap *Product Domestic Bruto* nasional sebanyak 14.85%.



Sumber : Badan Pusat Statistik RI

Gambar 1.1
Indeks Pembangunan Manusia Jawa Timur 2011-2015

Pembangunan manusia di Jawa Timur terbilang cukup berhasil, hal ini dilandasi oleh kenaikan yang dialami oleh Jawa Timur sejalan dengan kenaikan secara nasional. Sehingga dapat dikatakan bahwa perbaikan dan pelaksanaan desentralisasi semakin tahun semakin membaik.

Namun bila dibandingkan dengan pulau jawa lainnya, IPM di Jawa Timur berada di bawah DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Banten, Jawa Barat dan Jawa Tengah yang dapat dilihat pada Tabel 1.1, hal ini menunjukkan bahwa perekonomian dan pembangunan kabupaten/kota di Jawa Timur hanya

meningkatkan sebagian dari penduduknya dengan jumlah populasi penduduk 38,85 juta dan luas wilayah 47.922 km². (<http://www.wikipedia.com>).

Tabel 1.1
Perkembangan IPM Provinsi di Jawa Tahun 2011-2015

Provinsi	2011	2012	2013	2014	2015
DKI Jakarta	76.98	77.53	78.08	78.39	78.99
DI Yogyakarta	75.93	76.15	76.44	76.81	77.59
Banten	68.22	68.92	69.47	69.89	70.27
Jawa Barat	66.67	67.32	68.25	68.8	69.5
Jawa Tengah	66.64	67.21	68.02	68.78	69.49
Jawa Timur	66.06	66.74	67.55	68.14	68.95

Sumber : Badan Pusat Statistik, 2015

Oleh sebab itu, perbaikan atas pelaksanaan desentralisasi di Jawa Timur diharapkan mampu mendongkrak kabupaten/kota untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan dapat meningkatkan IPM di Jawa Timur.

Sebagaimana dalam alur penganggaran, suatu daerah memperoleh pendapatan daerah yang meliputi pendapatan asli daerah dan dana perimbangan, dalam satu tahun anggaran terdapat kelebihan penerimaan tahun sebelumnya atau yang dapat disebut dengan SiLPA. Pendapatan daerah dan kelebihan penerimaan tahun sebelumnya tersebut pemerintah daerah menggunakannya untuk memenuhi urusan pemerintahan daerah. Dalam konteks urusan pemerintahan daerah tersebut dimaksudkan agar pemerintah dapat melakukan suatu pengeluaran pemerintah yang dapat menunjang peningkatan indeks pembangunan manusia, dimana dimensi dasar perhitungan indeks pembangunan manusia tersebut yang meliputi pendidikan, kesehatan dan ekonomi. Oleh karena itu penelitian ini dilakukan untuk mengetahui apakah melalui pengeluaran pemerintah daerah yang mencakup pendidikan, kesehatan

dan ekonomi dapat mempengaruhi PAD, Dana Perimbangan dan SiLPA terhadap Indeks Pembangunan Manusia.

Ketidak konsistenan hasil penelitian satu dengan penelitian lainnya mengenai indeks pembangunan manusia, seperti penelitian yang telah dilakukan oleh Harahap (2011), dimana hasil dari penelitiannya menyatakan bahwa secara parsial DAU, DAK dan DBH tidak berpengaruh terhadap IPM. Tidak berpengaruhnya dana perimbangan tersebut dikarenakan porsi penerimaan dana perimbangan di tiap kabupaten/kota yang berbeda-beda. Namun dalam penelitian Lugastoro (2013), membuktikan bahwa dana alokasi khusus berpengaruh positif signifikan, dana alokasi umum berpengaruh negatif signifikan, dana bagi hasil berpengaruh positif tidak signifikan dan pertumbuhan ekonomi yang berpengaruh positif signifikan terhadap indeks pembangunan manusia. Penelitian serupa juga dilakukan oleh Ardiansyah dan Widyaningsih (2014), yang menyatakan bahwa secara parsial dana alokasi umum dan dana alokasi khusus berpengaruh negatif signifikan terhadap indeks pembangunan manusia.

Pendapatan asli daerah merupakan salah satu sumber keuangan yang dimiliki daerah, dana ini pada tiap daerah berbeda-beda hal ini dikarenakan potensi yang dimiliki daerah juga berbeda-beda sehingga pengalokasiannya serta manfaatnya pada pembangunan daerah juga berbeda. Hal tersebut telah dibuktikan dengan penelitian yang dilakukan oleh Sari dan Supadmi (2016), menyatakan bahwa pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh positif dan signifikan terhadap indeks pembangunan manusia, dimana pendapatan asli daerah yang didapat cukup menunjang suatu daerah dalam melakukan suatu pembangunan daerah terutama pembangunan manusia.

SiLPA adalah dana surplus atau defisit anggaran tahun lalu yang digunakan pemerintah daerah dalam melakukan suatu kewajiban yang belum terselesaikan, dalam penelitian Wahyu dan Dwirandra (2015), menyatakan bahwa SiLPA berpengaruh positif dan signifikan pada IPM. Namun, hasil penelitian Adiputra *et al.*, (2015), menyatakan bahwa SiLPA tidak mampu meningkatkan kualitas pembangunan manusia di suatu daerah, hal tersebut dikarenakan dana dari SiLPA terlebih dahulu digunakan untuk membeli sarana dan prasarana.

Penelitian lainnya dilakukan oleh Putra dan Ulupui (2015), yang menyimpulkan bahwa PAD dan DAK mampu meningkatkan IPM dan DAU tidak mampu meningkatkan IPM. Sedangkan menurut Novarianti (2016), yang menyatakan bahwa secara empiris PAD, DAU dan belanja modal berpengaruh positif terhadap indeks pembangunan manusia serta DAK berpengaruh negatif terhadap indeks pembangunan manusia. Dalam penelitian Siswadi (2015), yang menggunakan belanja modal sebagai variabel intervening, dimana pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh sebagian terhadap indeks pembangunan manusia (IPM), dana bagi hasil (DBH) terhadap indeks pembangunan manusia (IPM); dan belanja modal yang tidak dapat memediasi pertumbuhan ekonomi, dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK) terhadap indeks pembangunan manusia (IPM).

Meskipun telah banyak dilakukan penelitian mengenai indeks pembangunan manusia, namun hasil antara penelitian satu dengan penelitian yang lainnya masih tidak konsisten atau dapat dikatakan masih terdapat perbedaan hasil. Sehingga dapat disimpulkan hasil penelitian yang beragam tersebut dimungkinkan karena perbedaan sifat variabel independen dan dependen,

perbedaan tempat penelitian, periode pengamatan, dan jumlah sampel penelitian.

Dilakukannya penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian terdahulu. Maksud dari penelitian ini yaitu menguji kembali variabel yang mempengaruhi indeks pembangunan manusia seperti pendapatan asli daerah, dana bagi hasil, dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan SiLPA. Selain itu, peneliti menambahkan variabel intervening yaitu pengeluaran pemerintah daerah yang meliputi pendidikan, kesehatan dan ekonomi. Hal ini didasari karena dimensi dasar perhitungan indeks pembangunan manusia meliputi tiga hal tersebut.

Berdasarkan ulasan yang dijelaskan sebelumnya maka peneliti bermaksud untuk meneliti kembali tentang Pengaruh PAD, Dana Perimbangan dan SiLPA terhadap Indeks Pembangunan Manusia Dengan Pengeluaran Pemerintah Daerah Sebagai Variabel Intervening Kabupaten/Kota Se-Jawa Timur Periode 2011-2015.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka, peneliti memiliki rumusan masalah

1. Apakah PAD berpengaruh terhadap pengeluaran pemerintah daerah?
2. Apakah Dana Bagi Hasil berpengaruh terhadap pengeluaran pemerintah daerah?
3. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap pengeluaran pemerintah daerah?
4. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap pengeluaran pemerintah daerah?
5. Apakah SiLPA berpengaruh terhadap pengeluaran pemerintah daerah?

6. Apakah pengeluaran pemerintah daerah berpengaruh terhadap indeks pembangunan manusia?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka, tujuan penelitian ini adalah untuk memperoleh bukti empiris tentang pengaruh PAD, Dana Perimbangan dan SiLPA terhadap Indeks Pembangunan Manusia Dengan Pengeluaran Pemerintah Daerah Sebagai Variabel Intervening.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian, maka manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Sebagai bahan masukan bagi akademis dalam mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang akuntansi pemerintah khususnya, mengenai pengaruh pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan SiLPA terhadap indeks pembangunan manusia dengan pengeluaran pemerintah daerah sebagai variabel intervening.

2. Manfaat Akademis

a. Bagi pemerintah

Sebagai bahan masukan dan pertimbangan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur untuk melihat efektivitas dan kinerja keuangan pemerintah daerah dalam mengelola sumber dana terkait dengan pembangunan manusia.

b. Bagi peneliti

Bahan atau ilmu yang diperoleh diharapkan dapat menambah pengetahuan dan pemahaman mengenai pengaruh pendapatan asli

daerah, dana perimbangan dan SiLPA terhadap indeks pembangunan manusia dengan pengeluaran pemerintah daerah sebagai variabel intervening, sehingga dapat menerapkan ilmu pengetahuan yang diperoleh di lapangan pekerjaan.

c. Bagi peneliti selanjutnya

Sebagai bahan referensi bagi pembaca yang ingin melakukan penelitian mengenai pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan SiLPA yang mempengaruhi indeks pembangunan manusia dengan Pengeluaran Pemerintah Daerah Sebagai Variabel Intervening, sehingga dapat mengoreksi kekurangan yang terdapat dalam penelitian ini.