

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Undang-Undang No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025 menyatakan pembangunan merupakan suatu proses perbaikan di segala bidang kehidupan yang terjadi secara terus-menerus dan berlangsung dalam jangka panjang. Pembangunan dapat diartikan suatu usaha dalam meningkatkan kualitas sumber daya secara berkelanjutan, yang berdasarkan atas kemampuan nasional dengan memanfaatkan perkembangan pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global, salah satunya adalah pembangunan sumber daya berkualitas dan berdaya saing tinggi guna terciptanya infrastruktur yang maju dan dapat mendukung perekonomian domestik yang unggul dan kompetitif di bidang produksi, distribusi, dan pelayanan jasa.

Menurut *United Nation Development Program* (UNDP), pembangunan manusia adalah upaya-upaya pembaharuan pembangunan dalam segala bidang dengan tujuan untuk memberikan keleluasaan pilihan kepada masyarakat guna meningkatkan kemampuan dasarnya sebagai manusia, sehingga dapat sepenuhnya berpartisipasi dalam pembangunan tersebut. Manusia atau masyarakat merupakan subyek yang mendukung keberhasilan pembangunan suatu negara karena hakikat utama dari pembangunan ialah menyejahterakan masyarakat. Pembangunan

manusia dikatakan berhasil apabila telah memenuhi indikator yang diterbitkan oleh UNDP, yaitu Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan indikator atau tolak ukur yang menunjukkan tingkat keberhasilan suatu negara dalam hal pembangunan guna mencapai kesejahteraan manusia atau masyarakat melalui 4 (empat) indikator yang saling berkaitan, yaitu: angka harapan hidup, rata-rata lama sekolah, angka harapan lama sekolah, dan kemampuan daya beli melalui pengeluaran perkapita yang disesuaikan (BPS, 2015). Angka harapan hidup merupakan ukuran yang menunjukkan harapan usia maksimum yang diinginkan seseorang, dengan melakukan pengukuran di bidang kesehatan. Rata-rata lama sekolah dan angka harapan lama sekolah adalah ukuran yang digunakan untuk mengukur pendidikan, sedangkan kemampuan daya beli merupakan ukuran untuk mengetahui standar hidup layak suatu masyarakat dalam memenuhi kebutuhan pokoknya.

Perkembangan Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah sejak tahun 2016-2019 terus mengalami peningkatan dan selama rentang waktu tersebut. Data yang berkaitan dengan IPM pada Provinsi di Jawa Tengah dari tahun 2016-2019 adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.1 Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten/Kota  
pada Provinsi Jawa Tengah Tahun 2016-2019**

No	Kab/Kota	Tahun				No	Kab/Kota	Tahun			
		2016	2017	2018	2019			2016	2017	2018	2019
1	Kab. Banjarnegara	65,52	65,86	66,54	67,34	19	Kab. Pemalang	64,17	65,04	65,67	66,32
2	Kab. Banyumas	70,49	70,75	71,30	71,96	20	Kab. Purbalingga	67,48	67,72	68,41	68,99
3	Kab. Batang	66,38	67,35	67,86	68,42	21	Kab. Purworejo	70,66	71,31	71,87	72,50
4	Kab. Blora	66,61	67,52	67,95	68,65	22	Kab. Rembang	68,60	68,95	69,46	70,15
5	Kab. Boyolali	72,18	72,64	73,22	73,80	23	Kab. Semarang	72,40	73,20	73,61	74,14
6	Kab. Brebes	63,98	64,86	65,68	66,12	24	Kab. Sragen	71,43	72,40	72,96	73,43
7	Kab. Cilacap	68,60	68,90	69,56	69,98	25	Kab. Sukoharjo	75,06	75,56	76,07	76,84
8	Kab. Demak	70,10	70,41	71,26	71,87	26	Kab. Tegal	65,84	66,44	67,33	68,24
9	Kab. Grobogan	68,52	68,87	69,32	69,86	27	Kab. Temanggung	67,60	68,34	68,83	69,56
10	Kab. Jepara	70,25	70,79	71,38	71,88	28	Kab. Wonogiri	68,23	68,66	69,37	69,98
11	Kab. Karanganyar	74,90	75,22	75,54	75,89	29	Kab. Wonosobo	66,19	66,89	67,81	68,27
12	Kab. Kebumen	67,41	68,29	68,80	69,60	30	Kota Magelang	77,16	77,84	78,31	78,80
13	Kab. Kendal	70,11	70,62	71,28	71,97	31	Kota Pekalongan	73,32	73,77	74,24	74,77
14	Kab. Klaten	73,97	74,25	74,79	75,29	32	Kota Salatiga	81,14	81,68	82,41	83,12
15	Kab. Kudus	72,94	73,84	74,58	74,94	33	Kota Semarang	81,19	82,01	82,72	83,19
16	Kab. Magelang	67,85	68,39	69,11	69,87	34	Kota Surakarta	80,76	80,85	81,46	81,86
17	Kab. Pati	69,03	70,12	70,71	71,35	35	Kota Tegal	73,55	73,95	74,44	74,93
18	Kab. Pekalongan	67,71	68,40	68,97	69,71						

*Sumber: Badan Pusat Statistik, 2020*

Tabel diatas berisikan Indeks Pembangunan Manusia yang diraih oleh tiap-tiap kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah. Standar indikator Indeks Pembangunan Manusia menurut Badan Pusat Statistik (BPS) dikatakan tinggi apabila memiliki nilai diatas 80 (Standar IPM menurut BPS). Berdasarkan tabel di atas, rata-rata Indeks Pembangunan Manusia Jawa Tengah dari tahun 2016 sampai 2019 adalah 69.98, 70.52, 71.12, dan 71.73, sedangkan rata-rata Indeks Pembanguna Manusia Indonesia secara berturut-turut dari tahun 2016 hingga 2019 adalah 70.18, 70.81, 71.39 dan 71.92 (BPS, 2020). Artinya Indeks

Pembangunan Manusia di Provinsi Jawa Tengah masih dibawah rata-rata Indonesia walaupun cukup mendekati.

Indeks Pembangunan Manusia untuk masing-masing kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah sudah mengalami peningkatan dari tahun 2016 hingga tahun 2019, tetapi belum dapat dikatakan tinggi karena masih berada dibawah nilai 80. Hal ini berarti kontribusi untuk setiap kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah masih belum cukup optimal dalam mengembangkan pembangunan dan kesejahteraan daerah. Indeks Pembangunan Manusia di kabupaten/kota Provinsi Jawa Tengah masih rendah juga disebabkan oleh kualitas sumber daya manusia yang rendah, sehingga mengakibatkan tingkat produktivitas dan daya saing perekonomian menjadi menurun.

Pemerintah Indonesia mulai memberlakukan Otonomi Daerah sejak tahun 2001, yaitu berubahnya sistem pemerintahan dari sistem sentralisasi menjadi desentralisasi, yang berarti pemerintah daerah berhak mengatur rumah tangganya sendiri dan dapat meminimalisir intervensi dari pemerintah pusat. Tujuan dari adanya otonomi daerah ini adalah memberikan wewenang kepada tiap-tiap daerah untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sehingga kemandirian daerah akan terwujud.

Otonomi daerah mengindikasikan bahwa pemerintah daerah diberikan amanah oleh pemerintah pusat untuk bertanggungjawab melaksanakan tugasnya dengan baik dengan tujuan mensejahterakan masyarakatnya, baik dari segi sosial

maupun ekonomi. Hal ini sesuai dengan sebagaimana dijelaskan dalam Al-Qur'an Surat Al-Anfal ayat 27, yaitu:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

Artinya:

*“Wahai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul (Muhammad) dan (juga) janganlah kamu mengkhianati amanat yang dipercayakan kepadamu sedang kamu mengetahui.”* (Q.S. Al-Anfal ayat 27).

Ayat diatas menjelaskan mengenai pentingnya menjaga amanah. Bentuk amanah dari sesama manusia ada berbagai macam salah satunya adalah amanah dalam jabatan yang diberikan. Pemerintah daerah memperoleh jabatan atas amanah dari pemerintah pusat dan masyarakat untuk memberikan kesejahteraan yang layak, dan hal ini menjadi suatu kewajiban yang harus dilaksanakan,

Marhaeni dkk (2008) menyatakan bahwasanya terdapat dua hal penting yang dapat mempengaruhi percepatan pembangunan manusia, yaitu distribusi pendapatan yang merata dan penggunaan alokasi anggaran belanja publik yang memadai. Pendapatan sebagaimana yang dimaksud adalah Pendapatan Asli Daerah yang berasal dari pendapatan dan pungutan daerah, serta dana bantuan yang berasal dari APBN Pemerintah Pusat dimana salah satunya adalah Dana Alokasi Umum yang dialokasikan untuk pemenuhan kebutuhan pembiayaan daerah. Sedangkan alokasi belanja publik yang dimaksud yaitu seperti Belanja Daerah seperti Belanja Modal dan Pengeluaran Pemerintah, khususnya di bidang Pendidikan dan Kesehatan.

Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 23 menyebutkan bahwasanya pendapatan daerah adalah seluruh

penerimaan uang, baik Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah, melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Tujuannya adalah untuk memberikan otoritas kewenangan sepenuhnya kepada Pemerintah Daerah untuk membelanjakan kebutuhan daerahnya sesuai dengan potensi daerah masing-masing. Penelitian mengenai Pendapatan Asli Daerah (PAD) telah dilakukan oleh Ardiansyah dkk. (2014) dan hasilnya yaitu Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia, Dana Alokasi Umum dan berpengaruh negatif tidak signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia, dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh negatif signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana perimbangan, telah disebutkan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan dana yang berasal dari pendapatan APBN yang digunakan untuk mewujudkan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dalam pendanaan kegiatan daerah dalam rangka desentralisasi. Dana Alokasi Umum diharapkan dapat membantu Pemerintah Daerah dalam pemenuhan kebutuhan daerahnya sehingga dapat mendukung pembangunan sumber daya manusia yang berkualitas di masing-masing daerah (Sarkoro dan Zulfikar, 2018). Penelitian mengenai Dana Alokasi Umum (DAU) juga telah dilakukan oleh Bau (2011) dan diperoleh hasil penelitian yaitu Dana Alokasi Umum Kabupaten/Kota di Provinsi DIY berpengaruh positif dan signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota di

Provinsi DIY. Artinya, kenaikan Dana Alokasi Umum di Kabupaten/Kota Provinsi DIY sejalan dengan kenaikan Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten/Kota Provinsi DIY.

Menurut Baswir (1999) yang dikutip oleh Sinulingga (2008), anggaran pemerintah secara umum dapat diartikan sebagai suatu perencanaan keuangan pada periode kedepannya dan merupakan sekumpulan pilihan pembangunan yang telah dipilih untuk dikembangkan di masa yang akan datang. Perencanaan Keuangan pemerintah dalam hal mendukung peningkatan Indeks Pembangunan Manusia dapat dilakukan pada sektor pendidikan dan kesehatan. Menurut UUD 1945 pasal 31 ayat 4 yang menyatakan bahwa, “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”. Pendidikan merupakan salah satu upaya pembangunan manusia yang tepat, sebab pendidikan merupakan hak sosial masyarakat yang dijamin oleh pemerintah dan merupakan barang publik.

Pengalokasian pengeluaran pemerintah dalam bidang kesehatan juga memegang peran penting dalam peningkatan Indeks Pembangunan Manusia suatu daerah sehingga diharapkan kondisi ekonomi di suatu daerah akan lebih baik karena memperoleh jaminan kesehatan bagi setiap penduduknya. Ketentuan dalam Undang-Undang No. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan Pasal 171 menyatakan bahwasanya alokasi belanja di bidang kesehatan merupakan sesuatu yang mutlak dipenuhi (*mandatory spending*). Menurut Undang-Undang tersebut, besaran anggaran yang dikeluarkan pemerintah di bidang kesehatan adalah minimal

sebesar 5% (lima persen) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) di luar gaji pegawai, sedangkan besaran anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah provinsi, kabupaten/kota adalah minimal 10% (sepuluh persen) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di luar gaji pegawai.

Usmaliadanti (2011) menyatakan bahwa Indeks Pembangunan Manusia dipengaruhi secara signifikan oleh Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan dan jumlah penduduk miskin serta tidak berpengaruh signifikan oleh Pengeluaran Pemerintah Sektor Kesehatan. Hal ini berarti semakin besar kemampuan Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan dalam membiayai Belanja Daerah, maka akan semakin dapat meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia, sebaliknya, semakin besar kemampuan Pengeluaran Pemerintah Sektor Kesehatan dalam membiayai Belanja Daerah, maka tidak meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia. Penelitian tentang Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan dan Kesehatan juga dilakukan oleh Arifin (2015) dan hasil penelitiannya adalah Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan dan Kesehatan berpengaruh positif dan signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Jawa Timur tahun 2006-2013, sedangkan Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia.

Definisi belanja daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Salah satu jenis belanja daerah yang berkaitan dengan Indeks Pembangunan Manusia adalah belanja modal. Menurut Peraturan Pemerintah No.

71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, belanja modal didefinisikan sebagai pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi.

Hasil penelitian dengan judul “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara” oleh Syahril (2011), menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Belanja Modal (BM) secara simultan atau bersama-sama berpengaruh signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Sedangkan secara parsial, Pendapatan Asli Daerah berpengaruh secara signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia. Variabel Belanja Modal tidak berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia. Hal ini dapat diasumsikan bahwa semakin besar Pendapatan Asli Daerah dalam membiayai belanja daerah akan dapat meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia.

Selama lima tahun terakhir, meskipun Indeks Pembangunan Manusia mengalami peningkatan, tetapi masih berada di peringkat bawah se-Pulau Jawa, sehingga dapat dikatakan kesejahteraan masyarakatnya masih belum cukup tinggi bila dibandingkan dengan provinsi lain di Pulau Jawa. Banyaknya program pemerintash Provinsi Jawa Tengah, diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya menjadi lebih baik. Oleh sebab itu, penulis ingin meneliti kembali sejauh mana peningkatan kesejahteraan masyarakat Provinsi Jawa Tengah saat ini yang dicerminkan melalui Indeks Pembangunan Manusia.

Penelitian ini merupakan kompilasi dari penelitian Ardiansyah (2014), Imanulloh (2016), dan Usmaliadanti (2011). Adapun faktor yang akan diuji kembali dalam penelitian ini adalah Pendapatan Asli Daerah, Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan, Pengeluaran Pemerintah Sektor Kesehatan, Pertumbuhan Ekonomi, dan Indeks Pembangunan Manusia. Objek yang dilakukan dalam penelitian ini adalah kabupaten/kota yang terdapat di provinsi Jawa Tengah serta periode yang digunakan 2016-2019.

Berdasarkan uraian tersebut peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang, “PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD), DANA ALOKASI UMUM (DAU), PENGELUARAN PEMERINTAH SEKTOR PENDIDIKAN (PPSP), PENGELUARAN PEMERINTAH SEKTOR KESEHATAN (PPSK), DAN BELANJA MODAL (BM) TERHADAP INDEKS PEMBANGUNAN MANUSIA (IPM) (STUDI EMPIRIS PADA KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI JAWA TENGAH)”

## **B. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan penjelasan latar belakang penelitian diatas, maka rumusan masalah yang dapat diidentifikasi pada penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia?
2. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia?
3. Apakah Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan berpengaruh positif dan signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia?

4. Apakah Pengeluaran Pemerintah Sektor Kesehatan berpengaruh positif dan signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia?
5. Apakah Belanja Modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah:

1. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris ada tidaknya pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia.
2. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris ada tidaknya pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Indeks Pembangunan Manusia
3. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris ada tidaknya pengaruh Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia.
4. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris ada tidaknya pengaruh Pengeluaran Pemerintah Sektor Kesehatan terhadap Indeks Pembangunan Manusia.
5. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris ada tidaknya pengaruh Belanja Modal terhadap Indeks Pembangunan Manusia.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan latar belakang, rumusan masalah, dan tujuan penelitian diatas, maka hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktik. Adapun manfaat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat di Bidang Teoritis
  - a. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan referensi bagi peneliti sejenis atau civitas akademika lainnya guna meningkatkan dan mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang akuntansi sektor publik, khususnya tentang Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan, Pengeluaran Pemerintah Sektor Kesehatan, dan Belanja Modal terhadap Indeks Pembangunan Manusia
  - b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan kontribusi dalam memajukan dunia pendidikan terkait dengan penelitian tentang Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan, Pengeluaran Pemerintah Sektor Kesehatan, dan Belanja Modal terhadap Indeks Pembangunan Manusia
2. Manfaat di Bidang Praktik
  - a. Bagi Pemerintah  
Penelitian ini dapat dijadikan sebagai sumbangan pemikiran dan bahan pertimbangan dalam meningkatkan tentang Pendapatan Asli

Daerah, Dana Alokasi Umum, Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan, Pengeluaran Pemerintah Sektor Kesehatan, dan Belanja Modal sehingga pemerintah dapat melakukan perbaikan guna menghasilkan Indeks Pembangunan Manusia yang tinggi.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai sarana informasi bagi masyarakat mengenai Indeks Pembangunan Manusia tiap daerah dengan memberikan bukti empiris tentang hubungan Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan, Pengeluaran Pemerintah Sektor Kesehatan, dan Belanja Modal terhadap Indeks Pembangunan Manusia.

c. Bagi Peneliti

Manfaat penelitian bagi peneliti yaitu dapat memberikan pengetahuan tambahan dan melatih kemampuan berpikir kritis mengenai tentang Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan, Pengeluaran Pemerintah Sektor Kesehatan, dan Belanja Modal terhadap Indeks Pembangunan Manusia.