

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Otonomi daerah sebagai implementasi dari desentralisasi pemerintahan telah dimulai sejak 1 Januari 2001. Berdasarkan undang-undang no.32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi daerah adalah hak kewenangan dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Secara konseptual, desentralisasi fiskal mensyaratkan bahwa setiap kewenangan yang diberikan kepada daerah harus disertai dengan pembiayaan yang sesuai dengan besarnya 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, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil.

Dana Alokasi Umum yang berasal dari pemerintah pusat merupakan dana yang dialokasikan untuk tujuan pembiayaan pengeluaran dan kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi. Hal ini berarti terjadi transfer pemerintah

pusat kepada pemerintah daerah. Pemerintah daerah dapat menggunakan dana ini guna untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat sehingga meningkatkan kualitas pendidikan, meningkatkan standar kehidupan masyarakat dan menciptakan hidup yang sehat dan harapan hidup yang lebih panjang (Harahap.dkk 2010).

Selain Dana Alokasi Umum terdapat juga Dana Alokasi Khusus yang memainkan peran penting dalam dinamika pembangunan sarana dan prasarana pelayanan dasar di daerah (Fauzyny 2013). Pemanfaatan Dana Alokasi Khusus diarahkan pada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan peningkatan dan perbaikan sarana dan prasarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang (Ardhani.dkk 2011), adanya pembangunan di daerah mampu mendorong pemerintah daerah agar meningkatkan mutu kualitas pembangunan manusia yang secara otomatis berorientasi pada kesejahteraan publik.

Sistem desentralisasi yang di implementasikan oleh pemerintah melalui otonomi daerah dan bertujuan untuk menciptakan kemandirian daerah, akan sangat sulit untuk terwujud jika tidak didukung oleh sumber daya manusia yang baik, karena pembangunan atau kemandirian suatu daerah melibatkan banyak elemen serta membutuhkan suatu konsep atau struktur yang direncanakan dengan baik, hal paling mendasar yang mampu mendukung pembangunan atau kemandirian suatu daerah adalah sumber daya manusianya dan tentunya hal tersebut harus menjadi pembangunan yang berkesinambungan. Oleh karena itu salah satu hal yang perlu diperhatikan atau

harus menjadi fokus utama pemerintah dalam mengimplementasikan konsep otonomi daerah yang baik yaitu harus meningkatkan indeks pembangunan manusianya. Indeks pembangunan Manusia di buat oleh *United Nations Development Programme* (UNDP) dalam seri laporan tahunan yang diberi judul "*Human Development Report*". Indeks ini disusun sebagai salah satu indikator untuk menilai keberhasilan pembangunan yang dilakukan oleh suatu negara selain pendapatan nasional per kapita. UNDP mendefinisikan IPM sebagai "*a process of enlarging people choice*" atau suatu proses yang dapat meningkatkan aspek kehidupan masyarakat.

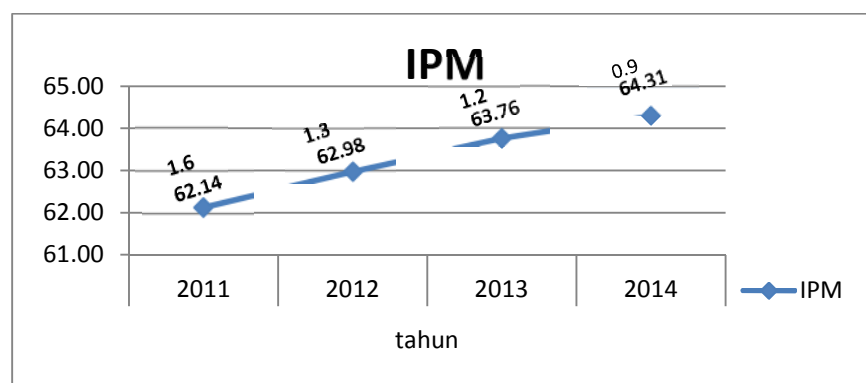
Di Indonesia sendiri telah dibuat dan disahkan undang-undang Republik Indonesia nomor 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional, dimana hal tersebut sebagai wujud untuk mencerdaskan bangsa dan negara, serta menjadi komponen penting dalam mendorong terbentuknya peningkatan indeks pembangunan manusia di Indonesia. Pembahasan tentang pentingnya pembangunan manusia di Indonesia juga diperkuat dalam pembangunan nasional Indonesia menurut Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang kemudian dijabarkan ke dalam Repelita yaitu pembangunan yang menganut konsep pembangunan manusia. dalam islam juga sudah dikatakan allah akan meninggikan orang-orang yang beriman diantaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat (Q.s al-mujadalah :11).

Konsep pembangunan manusia seutuhnya merupakan konsep yang menghendaki peningkatan kualitas hidup penduduk baik secara fisik, mental maupun dilakukan dengan menitikberatkan pada pembangunan sumber daya

manusia secara fisik maupun mental, serta mengandung makna peningkatan kapasitas dasar penduduk yang kemudian akan memperbesar kesempatan untuk dapat berpartisipasi dalam proses pembangunan yang berkelanjutan.

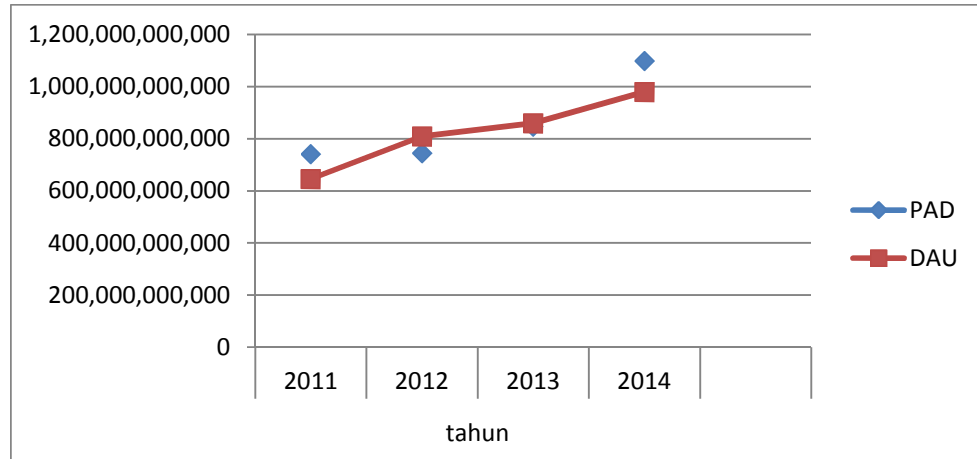
Indeks pembangunan manusia juga merupakan salah satu aspek yang dinilai menjadi tingkat keberhasilan pembangunan suatu bangsa. Namun jika kita melihat indeks pembangunan manusia di Indonesia masih belum merata secara keseluruhan. Disini fenomena yang cukup menarik adalah bagaimana suatu kabupaten atau kota Provinsi NTB yang potensial untuk mandiri serta mampu mendorong peningkatan sumber daya manusia yang tinggi, justru berada pada posisi nomor lima terbawah dari seluruh provinsi yang ada di Indonesia. Oleh karena itu hal ini menjadi suatu persoalan yang semakin menarik untuk di kaji, apakah hal tersebut disebabkan oleh pemerintah yang belum maksimal dalam mengelola daerahnya, kemudian bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerahnya atau dana perimbangan terhadap indeks pembangunan manusianya. Berikut data IPM, PAD, DAU dan DAK di provinsi NTB.

**Gambar 1.1**  
Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi. NTB



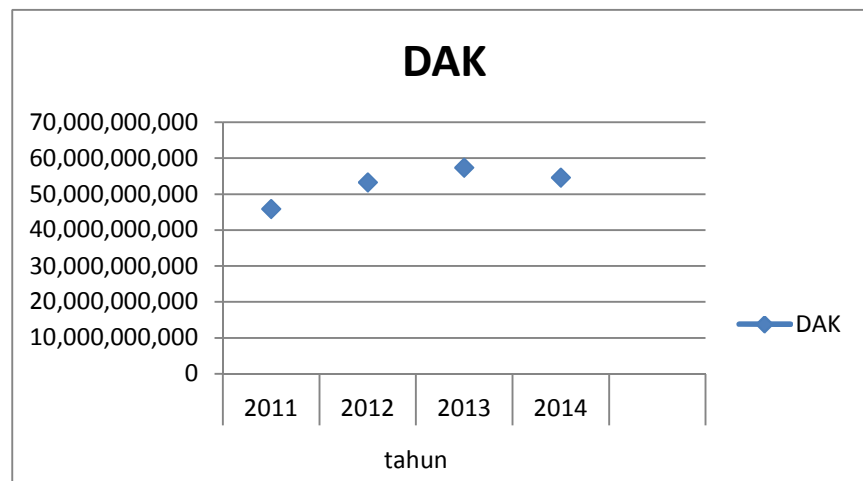
Sumber : BPS Prov.NTB.Mataram 5 Oktober 2015

**Gambar 1.2**  
Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU)  
Provinsi NTB



Sumber :([www.djpk.depkeu.go.id](http://www.djpk.depkeu.go.id))

**Gambar 1.3**  
Dana Alokasi Khusus (DAK)



Sumber :([www.djpk.depkeu.go.id](http://www.djpk.depkeu.go.id))

Kita bisa melihat data diatas bahwa peningkatan indeks pembangunan manusia di Provinsi NTB terus terjadi dari tahun 2011 sampai 2014. Namun tingkat capaian Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi NTB tersebut masih tergolong sedang, padahal jika kita mengkaji lebih jauh tentang bagaimana sumber daya yang dimiliki oleh kabupaten/kota di provinsi NTB, seharusnya lebih mampu meningkatkan Indeks Pembangunan Manusianya. Daya beli

masyarakat kabupaten/kota di Provinsi NTB yang tinggi, dan jika kita mengacu pada data produksi padi yang diterbitkan oleh BPS tahun 2013. Provinsi NTB termasuk dari 10 Provinsi yang menghasilkan (gabah kering giling) diatas 2 ton pertahun. Untuk tembakau nasional mencapai 260,82 ribu ton, dari jumlah itu lebih dari 90 % di sumbang oleh 3 Provinsi, salah satunya adalah provinsi NTB, bahkan provinsi NTB menjadi penyumbang tembakau Virginia terbesar secara nasional. Hal ini menunjukkan bagaimana kekuatan provinsi NTB dalam bidang pertanian nasional.

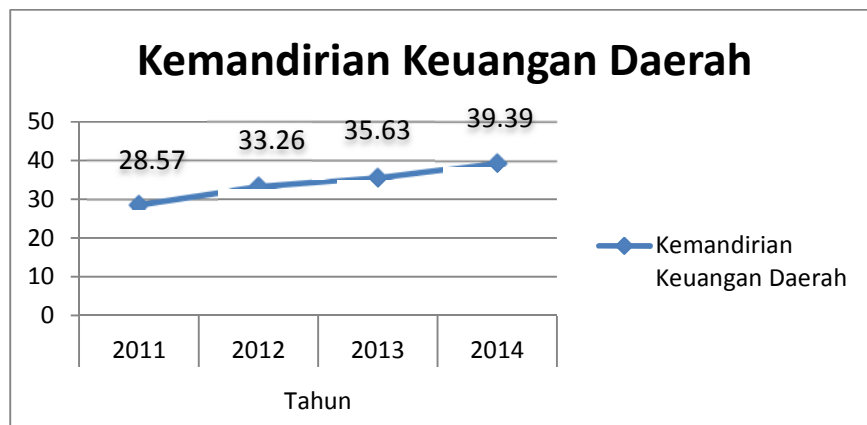
Dengan indikator diatas menunjukkan bagaimana keunggulan NTB dari provinsi lainnya, bahkan belum disebutkan keunggulan lainnya seperti sektor pariwisata, yang dimana Provinsi NTB adalah salah satu pilihan destinasi wisata yang banyak dikunjungi baik oleh wisatawan lokal maupun wisatawan asing. Maka dengan hal itu seharusnya provinsi NTB lebih mampu untuk meningkatkan pendapatan asli daerah yang nantinya akan di ikuti oleh peningkatan indeks pembangunan manusia yang tinggi, jika dialokasikan ke belanja modal yang tepat. Sehingga bisa dikatakan mengimplementasikan sistem desentralisasi yang baik seperti di jelaskan dalam undang-undang no.32 tahun 2004.

Dalam konteks untuk meningkatkan indeks pembangunan manusia pemerintah daerah tidak hanya bertumpu pada pendapatan asli daerah saja, tetapi ada juga yang disebut dengan dana perimbangan yaitu antara lain, dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan dana bagi hasil. Dana tersebut juga berfungsi untuk mengurangi ketimpangan antar daerah, yang dimana dana

tersebut ditujukan untuk pembangunan infrastruktur, pendidikan atau kesehatan.

Pendapatan asli daerah merupakan salah satu tolak ukur dari baik atau buruknya pengelolaan daerahnya, pendapatan asli daerah yang tinggi akan mampu mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, sehingga terwujudnya kemandirian keuangan daerah. Berikut data kemandirian keuangan daerah di Provinsi NTB.

**Tabel. 1.4**  
Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (KKD)  
Provinsi NTB



Sumber : ( [www.djpk.depkeu.go.id](http://www.djpk.depkeu.go.id) )

Pada data di atas kita bisa melihat bahwa rasio kemandirian keuangan daerah di Provinsi NTB terus mengalami peningkatan dari tahun 2011 sampai dengan 2014 meskipun persentase peningkatannya masih tergolong sedang. jika kita melihat rasio kemandirian keuangan daerah pada tahun 2014 saja, tingkat kemandirian keuangan daerah Prov. NTB masih berada pada angka 39.39 %.

Berdasarkan pemaparan dan data diatas kita bisa melihat bahwa seberapa besar tingkat kemandirian keuangan daerah, pendapatan asli daerah

dan dana perimbangan di Provinsi NTB dan hal itu hanya mampu membawa kabupaten/kota di provinsi NTB berada pada posisi 5 terbawah Indeks Pembangunan Manusia Dalam skala nasional (di ukur melalui indeks pembangunan manusia). Selisih angka indeks pembangunan manusia antara Provinsi NTB dengan provinsi yang ada di atasnya hanya terpaut kurang dari 1 poin, yaitu Provinsi Kalimantan Barat terpaut 0,58, Gorontalo terpaut 0,86 dan Maluku Utara hanya terpaut 0,87. Melihat dari potensi yang dimilikinya bukan tidak mungkin lagi bahwa Provinsi NTB bisa menyaingi atau berada diatas Provinsi yang lainnya yang dimana hanya terpaut kurang dari 1 poin.

Namun yang menjadi persoalan untuk mewujudkan hal tersebut adalah apakah pembangunan di kabupaten/kota di Provinsi NTB sudah merata, karena Pemerataan pembangunan akan memberikan jaminan bahwa semua penduduk merasakan hasil pemerataan pembangunan, sehingga peluang atau kesempatan untuk meningkatkan indeks pembangunan manusianya akan lebih tinggi. Hal tersebut juga dapat dicapai jika pengelolaan kemandirian keuangan daerah, pendapatan asli daerah dan dibantu oleh dana transfer memberikan kontribusi yang besar terhadap indeks pembangunan manusia, yang dimana dalam hal ini bisa diukur melalui indeks pembangunan manusia.

Berbagai teori mengenai dampak kemandirian keuangan daerah juga pernah dibahas oleh Amalia (2013) yang meneliti tentang kemandirian keuangan daerah secara parsial berpengaruh positif terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) kabupaten/kota di Provinsi Bali tahun 2008-2012. Kemudian penelitian tentang pendapatan asli daerah yang diteliti oleh



Ardiansyah,dkk (2014) yang meneliti tentang pengaruh pendapatan asli daerah terhadap indeks pembangunan manusia di provinsi Jawa Tengah pada tahun 2010-2012. Dalam penelitian tersebut di dapatkan hasil bahwa pendapatan asli daerah mampu meningkatkan indeks pembangunan manusia, sedangkan untuk hasil penelitian yang dilakukan oleh Ardiansyah,dkk (2014) tentang dana alokasi umum dan dana alokasi khusus berpengaruh negatif dan negatif signifikan terhadap indeks pembangunan manusia di kabupaten/kota provinsi Jawa Tengah. Namun hasil penelitian tentang dana alokasi umum dan dana alokasi khusus yang dilakukan oleh Ardiansyah.dkk (2014) tersebut berbanding terbalik dengan hasil penelitian yang di lakukan oleh Setyowati dan Suparwati (2012) yang menyimpulkan bahwa dana alokasi umum dan dana alokasi khusus berpengaruh positif terhadap indeks pembangunan manusia di Jawa Tengah, periode yang digunakan yaitu tahun 2005-2009.

Penelitian yang dilakukan oleh Setyowati dan Suparwati (2012) tentang dana alokasi umum dan dana alokasi khusus berpengaruh positif terhadap indeks pembangunan manusia tersebut, diperkuat oleh Christy (2009) dan Irwanti (2014) yang menyimpulkan bahwa dana alokasi umum dan dana alokasi khusus berpengaruh positif terhadap indeks pembangunan manusia. Hal ini disebabkan karena dana alokasi umum dan dana alokasi khusus yang dialokasikan kepada belanja pembangunan manusia berpengaruh terhadap komponen indeks pembangunan manusia yakni pendidikan, kesehatan dan infrastruktur.

Dari hasil penelitian sebelumnya kita bisa menyimpulkan bahwa kemandirian keuangan daerah, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus memberikan pengaruh positif terhadap indeks pembangunan manusia apabila pengelolaannya dilakukan secara baik dan tepat.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Ardiansyah,dkk (2014). Data yang digunakan dalam penelitian tersebut adalah data sekunder dan sampel dilakukan dengan menggunakan *purposive sampling method*. Data yang digunakan di ambil dari Laporan Realisasi Anggaran dan *softcopy* Indeks Pembangunan Manusia kabupaten atau kota di Provinsi Jawa Tengah yang diperoleh atau di dapatkan dari *website* resmi direktorat jenderal perimbangan ([www.djpk.kemenkeu.go.id](http://www.djpk.kemenkeu.go.id)) dan Badan Pusat Statistik ([www.bps.go.id](http://www.bps.go.id)).

Data yang digunakan pada penelitian tersebut adalah data tahun 2010 hingga 2012, dan perbedaan pada penelitian ini menggunakan laporan tahun 2011-2014. Dengan studi empiris di lakukan di Kota/Kabupaten yang berbeda yaitu di Provinsi NTB, dan pada penelitian ini menambahkan variabel independen yaitu kemandirian keuangan daerah, dengan alasan peneliti ingin mengetahui seberapa besar tingkat kemandirian keuangan daerah di kabupaten/kota di Provinsi NTB, karena semakin mandiri daerah tersebut maka semakin kecil ketergantungan terhadap pemerintah pusat dan akan berdampak terhadap Indeks Pembangunan Manusia (yang dalam penelitian ini diukur melalui indeks pembangunan manusia) serta bagaimana perbandingan di Kota/Kabupaten Provinsi NTB dengan Provinsi yang sudah di teliti

sebelumnya, diharapkan juga mampu menjadi referensi atau masukan untuk pemerintah Kota/Kabupaten di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB).

Penelitian ini dilakukan dengan maksud ingin menguji variabel yang sama dengan peneliti sebelumnya yaitu tentang Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap Indeks Pembangunan Manusia, serta menambahkan satu variabel independen yaitu Kemandirian Keuangan Daerah (yang dalam penelitian ini diukur melalui indeks pembangunan manusia). Berdasarkan pemaparan di atas maka peneliti tertarik untuk mengangkat dan membahas permasalahan tersebut dengan judul **KEMANDIRIAN KEUANGAN DAERAH, PENDAPATAN ASLI DAERAH, DANA ALOKASI UMUM DAN DANA ALOKASI KHUSUS SERTA DAMPAKNYA TERHADAP INDEKS PEMBANGUNAN MANUSIA.**

## **B. Batasan Masalah Penelitian**

Penelitian ini akan meneliti tentang Kemandirian Keuangan Daerah, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus serta dampaknya terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi NTB. Batasan masalah pada penelitian ini adalah realisasi laporan keuangan pemerintah daerah antara lain, Kemandirian Keuangan Daerah, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum Dan Dana Alokasi Khusus serta Indeks Pembangunan Manusia yang di ambil dari internet, *website* resmi direktorat jenderal perimbangan ([www.djpk.kemenkeu.go.id](http://www.djpk.kemenkeu.go.id)) dan Badan Pusat Statistik ([www.bps.go.id](http://www.bps.go.id))

### **C. Rumusan Masalah Penelitian**

1. Apakah kemandirian keuangan daerah berdampak positif terhadap Indeks Pembangunan Manusia?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah berdampak positif terhadap Indeks Pembangunan Manusia?
3. Apakah Dana Alokasi Umum berdampak positif terhadap Indeks Pembangunan Manusia?
4. Apakah Dana Alokasi Khusus berdampak positif terhadap Indeks Pembangunan Manusia?

### **D. Tujuan penelitian**

1. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris atas kemandirian keuangan daerah berdampak terhadap indeks pembangunan manusia.
2. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris atas Pendapatan Asli Daerah berdampak terhadap Indeks Pembangunan Manusia
3. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris atas Dana Alokasi Umum berdampak terhadap Indeks Pembangunan Manusia
4. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris atas Dana Alokasi Khusus berdampak terhadap Indeks Pembangunan Manusia

### **E. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang di harapkan dari penelitian ini adalah :

## **1. Bidang Teoritis**

Hasil dari penelitian ini dapat digunakan bagi perkembangan ilmu sektor publik khususnya yang berhubungan dengan pengelolaan potensi daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Selain itu juga dapat digunakan bagi perkembangan ilmu akuntansi manajemen daerah

## **2. Bidang Praktik**

### **a) Bagi Instansi Pemerintah**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan dan bahan pertimbangan untuk memperbaiki kinerja aparatur pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi NTB. serta mampu mendorong peningkatan pembangunan pada komponen-komponen yang meningkatkan IPM seperti pendidikan, kesehatan & infrastruktur di masa yang akan datang.

### **b) Bagi Peneliti**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan baik secara teori maupun praktik terkait dengan pengelolaan potensi daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah guna meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia. dan lebih mengetahui faktor-faktor apa saja yang dapat memengaruhi Indeks Pembangunan Manusia.

### **c) Bagi Akademisi**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan informasi bagi para akademisi dan masukan bagi para peneliti yang berminat meneliti dengan permasalahan yang sama.