

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

United Nations Development Programme (UNDP) (1990) menempatkan manusia sebagai kekayaan bangsa yang sesungguhnya. Oleh karena itu, tujuan utama dari pembangunan adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan bagi rakyat untuk menikmati umur panjang, sehat, dan menjalankan kehidupan yang produktif. Connoly (dalam Sasti, 2019) menyatakan bahwa dalam mewujudkan suatu pembangunan nasional, kualitas pembangunan manusia merupakan salah satu langkah yang sangat penting untuk diperhatikan oleh pemerintah dalam mencapai suatu pembangunan nasional.

Berdasarkan Badan Pusat Statistik, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan indikator untuk mengukur keberhasilan dalam upaya meningkatkan kualitas hidup manusia (masyarakat/ penduduk), dan menentukan peringkat atau level pembangunan suatu wilayah/negara. Bahkan saat ini, IPM merupakan tantangan pembangunan nasional di Indonesia sehingga perlu adanya perhatian besar dalam meningkatkan pembangunan manusia. IPM juga berguna sebagai ukuran kinerja Pemerintah. Maka dari itu pemerintah memiliki peran penting dalam mencapai pembangunan manusia dalam suatu wilayah ataupun negara. Sesuai dengan UU RI Nomor 17 Tahun 2007 bahwa “peranan pemerintah yang efektif dan optimal diwujudkan sebagai fasilitator, regulator, dan sebagai

katalisator pembangunan diberbagai tingkat guna efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, lingkungan usaha dan keberlangsungan mekanisme pasar”.

Berdasarkan Badan Pusat Statistik Sumut (2018), Sumatera Utara terdiri dari 33 kabupaten/kota, meliputi 8 wilayah kota dan 25 wilayah kabupaten. IPM di Sumatera Utara dari tahun 2014-2018 mengalami pertumbuhan rata-rata 0,84% per tahun. Kondisi ini menunjukkan bahwa IPM di Sumatera Utara semakin membaik setiap tahun. Namun masalah disparitas pembangunan manusia tetap tidak bisa dihilangkan. Bahkan di tahun 2017 disparitas meningkat dan kembali turun di tahun 2018. Disparitas jelas terlihat dalam capaian pembangunan di kota yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan kabupaten. Tahun 2018, capaian IPM paling tinggi untuk wilayah kota adalah Kota Medan dengan IPM mencapai 80,65 sedangkan capaian IPM untuk wilayah kota yang paling rendah yaitu Kota Tanjung Balai dengan IPM sebesar 68,00. Sementara itu capaian IPM paling tinggi untuk wilayah kabupaten adalah Kabupaten Deli Serdang dengan angka IPM sebesar 74,92 dan capaian IPM terendah untuk wilayah kabupaten yaitu Kabupaten Nias Barat dengan IPM sebesar 60,42. IPM Sumatera Utara tahun 2018 sebesar 71,18 dan menduduki rangking ke 12 untuk tingkat nasional, namun angka IPM Sumatera Utara masih dibawah angka Nasional yang mencapai 71,39.

Berdasarkan Badan Pusat Statistik Sumut (2018) adapun faktor penyebab mengapa terjadi disparitas dalam pembangunan manusia di Sumatera Utara yaitu salah satunya diduga karena di Sumatera Utara terdapat Kota yang jaraknya cukup jauh dari ibukota propinsi. Itulah mengapa capaian Indeks Pembangunan Manusia Kota Medan paling tinggi untuk level kabupaten/kota di Sumatera Utara pada

tahun 2018. Kota Medan merupakan Ibukota Provinsi Sumatera Utara. Kota Medan adalah pusat dari seluruh kegiatan, baik pendidikan, kesehatan dan perekonomian. Sehingga akses untuk mendapatkan pendidikan, kesehatan juga sangat mudah yang membuat Kota Medan sebagai kantung sumber daya manusia dengan pendidikan tinggi, serta rujukan kesehatan. Hal ini mendukung Kota Medan dalam pencapaian pembangunan manusia.

Berkebalikan dengan Kota Medan, Kabupaten Nias Barat menempati posisi terakhir dalam capaian Indeks Pembangunan di Sumatera Utara. Berdasarkan Badan Pusat Statistik Sumut (2018) ini dikarenakan Nias Barat dihadapkan pada beberapa tantangan, seperti akses dan ketersediaan sarana/prasana kesehatan dan pendidikan. Berdasarkan Paranoan (2017), rendahnya IPM Nias Barat dikarenakan masih rendahnya sumber daya manusia yang didukung adanya jabatan kepala dinas pekerjaan umum atau kepala badan perencanaan pembangunan yang diisi oleh orang di luar kompetensinya dan infrastruktur yang dimiliki oleh Kabupaten Nias Barat belum memadai. Sehingga hal ini menyebabkan adanya kesenjangan pembangunan manusia di Nias Barat.

Berdasarkan Badan Pusat Statistik Sumut (2018), disparitas pembangunan manusia dalam perspektif kabupaten/kota memberikan gambaran tentang kinerja secara umum pembangunan manusia di tingkat provinsi. Ada berbagai faktor yang menyebabkan terjadinya kendala menuju konvergensi pembangunan yaitu sumber daya manusia, letak geografis, sejarah, dan ketidakmerataan sumber daya alam. Ini yang menyebabkan kemajuan pembangunan manusia di setiap wilayah berbeda-beda. Walaupun disparitas bukan merupakan hal yang baru dalam

masalah pembangunan manusia di Indonesia khususnya Sumatera Utara, tetapi masalah disparitas ini harus menjadi perhatian pemerintah. Pemerintah harus bisa mempertimbangkan beberapa daerah yang harus diprioritaskan dalam peningkatan pencapaian pembangunan manusia demi mengurangi perbedaan atau kesenjangan antar wilayah. Pada hakikatnya pembangunan nasional itu harus bisa dirasakan oleh semua pihak secara merata, karena setiap individu memiliki kesempatan yang sama untuk merasakan dampak dari pembangunan.

Berdasarkan Moeldoko (dalam ksp.go.id, Juli 2018) bahwa dalam melaksanakan pembangunan dan memperbaiki pencapaian IPM butuh perhatian besar dan strategi pada dua hal yaitu *hard infrastructure* dan *soft infrastructure*. *Hard infrastructure* cenderung pada upaya pembangunan secara fisik. Sedangkan *soft infrastructure* berorientasi pada pembenahan dan pembangunan manusia. Upaya yang dilakukan pemerintah dalam meningkatkan ketercapaian IPM tidak lepas dari instrumen kebijakan fiskal yang berkaitan dengan pemerataan distribusi pendapatan dan alokasi belanja publik yang sesuai peruntukannya pada sektor-sektor yang mampu meningkatkan IPM seperti, pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Sesuai dengan BAPPEDA Jatim (2018) bahwa dalam mendorong percepatan pembangunan daerah sebagai bagian dari pembangunan nasional untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah yaitu peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan fiskal yang dilakukan melalui instrumen desentralisasi fiskal.

Menurut Pramatha dan Dwirandra (2018) instrumen kebijakan fiskal yang dapat digunakan pemerintah daerah untuk meningkatkan nilai IPM adalah dengan

mengoptimalkan pendapatan asli daerah. Sesuai dengan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPk), perlu adanya optimalisasi PAD untuk mencapai kesejahteraan masyarakat daerah. Peranan PAD diharapkan bisa menjadi alternatif sumber pendanaan dalam penyediaan prasarana dan sarana pelayanan di daerah yang memadai untuk mendorong terciptanya iklim investasi yang kondusif dan lapangan kerja baru bagi masyarakat daerah.

Tetapi sayangnya realisasi PAD Sumatera Utara masih belum maksimal. Berdasarkan Bakhtaruddin (dalam medan.tribunnews.com, Mei 2019) adanya ketimpangan pada rasio pendapatan asli daerah Sumatera Utara dengan rasio dana transfer yang menunjukkan Pemprov masih bergantung pada dana transfer pusat. Terlihat dari jumlah total APBD Sumut sebesar Rp53,68 triliun dan sebesar Rp36,95 triliun atau 68,82% dibiayai dana transfer. Daerah di Sumatera Utara yang terjadi ketimpangan rasio PAD dan dana transfer yaitu Kabupaten Nias Selatan, Kota Tebingtinggi, Kabupaten Nias Barat, Pakpak Bharat, dan Kota Gunung Sitoli.

Penggunaan dana transfer yang merupakan sumber pendanaan daerah selain PAD seharusnya bisa untuk meningkatkan pencapaian pembangunan manusia. Mulyani (dalam tirto.id, Desember 2018) menyatakan dana transfer daerah yang dialokasikan melalui APBN seharusnya berfungsi dalam membantu percepatan pembangunan, namun realitanya lebih banyak digunakan untuk belanja pegawai dibandingkan belanja modal. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan 112/PMK.07/2017, pemerintah pusat mewajibkan Pemda untuk mengalokasikan minimal 25% Dana Transfer Umum untuk pembangunan infrastruktur. Belanja

infrastruktur yang dimaksud harus terkait dengan percepatan pembangunan fasilitas pelayanan publik dan ekonomi, dalam rangka meningkatkan kesempatan kerja, mengurangi kemiskinan, dan meningkatkan penyediaan pelayanan publik antar daerah.

Secara realita proporsi 25% Dana Transfer Umum lebih sering digunakan tidak sesuai dengan peruntukannya. Dana alokasi umum harusnya digunakan untuk menyediakan pelayanan umum bagi masyarakat, seperti di bidang pendidikan, kesehatan dan administrasi. Seperti yang dinyatakan oleh Hartati (dalam tirto.id, Desember 2018) Dana Transfer Umum banyak digunakan untuk pembiayaan birokrasi, bahkan DAU yang berfungsi untuk mendanai penyediaan layanan masyarakat justru digunakan untuk belanja rutin. Dengan begitu proporsi belanja modal juga ikut berkurang, dikarenakan lebih mendahulukan kepentingan belanja rutin. Berdasarkan (kompasiana.com, Juli 2018) bahwa proporsi belanja modal Sumatera Utara masih mengalami kendala karena belum mampu untuk mencapai rata-rata provinsi secara nasional sebesar 16,91% dari total belanja daerah untuk tahun anggaran 2018.

Berdasarkan BAPPEDA Jatim (2018) Dana Alokasi Khusus berperan untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan, pembangunan infrastruktur dan pelayanan dasar, dan mendukung pencapaian Prioritas Nasional. Tetapi DAK sering mengalami permasalahan dalam penyaluran dan daya serap yang masih rendah. Menurut Noor (dalam medanbisnisdaily.com, Juli 2019) pencapaian semester I untuk realisasi serapan Dana Alokasi Khusus (DAK) dalam APBD Labuhanbatu tahun anggaran 2019 masih rendah dengan pencapaian hanya

26,95%. Penurunan terjadi baik di penyaluran DAK Fisik maupun DAK nonfisik. Rendahnya serapan DAK bisa menimbulkan dampak yang berkaitan dengan kualitas pelayanan kepada publik yang semakin menurun.

Dana Bagi Hasil Pemerintah Provinsi Sumatera Utara juga masih bermasalah terkait dengan realisasi pembayaran utang Dana Bagi Hasil yang belum kunjung selesai. Sehingga mengakibatkan proyek pembangunan yang sudah diproyeksi dalam APBD tahun 2018 terganggu. Sitepu (dalam analisadaily.com, agustus 2018) menyatakan jika pembayaran DBH tidak segera direalisasikan oleh Pemprovsu maka pembangunan Kota Medan tidak akan berjalan, sebab DBH sudah dialokasikan dalam APBD yang peruntukannya untuk pembangunan.

Maka dari itu upaya dalam meningkatkan IPM harus berfokus pada peningkatan pelayanan dasar terhadap komponen utama IPM itu sendiri. Sesuai dengan pernyataan Brodjonegoro (dalam inews.id, Juli 2018) bahwa kunci untuk memperbaiki IPM adalah meningkatkan pelayanan dasar dalam konteks pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Maka perlu adanya evaluasi dari ketiga komponen utama IPM tersebut untuk menentukan penyebab dari IPM di suatu daerah rendah. Sehingga pemerintah bisa memprioritas komponen tersebut untuk diperbaiki dan diharapkan mampu meningkatkan angka IPM tersebut. Salah satu contohnya adalah seperti yang dinyatakan oleh Brodjonegoro (dalam inews.id, Juli 2018) bahwa daerah yang memiliki sumber daya alam memadai sudah tidak terlalu mempermasalahkan isu daya beli, tetapi terkadang yang masih menjadi

masalah adalah pelayanan dasar di daerah tersebut. Ini mengindikasikan komponen IPM berupa kesehatan dan pendidikan perlu diperbaiki.

Secara keseluruhan kebijakan untuk meningkatkan IPM cenderung berada di tangan pemerintah, dan masyarakat sebagai partisipan. Dan yang terpenting adalah bagaimana pemerintah mampu mendeteksi penyebab dari rendahnya capaian IPM di suatu daerah, karena setelah itu akan lebih mudah untuk merancang program dan kebijakan untuk memprioritaskan yang harus diperbaiki. Maka dari itu diharapkan seluruh kebijakan pemerintah berupa program-program yang mampu meningkatkan sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur harus lebih optimal dan tepat sasaran. Dan ketiga komponen utama IPM juga harus seimbang sehingga ketercapaian IPM juga meningkat.

Telah banyak penelitian yang dilakukan sebelumnya terkait dengan pengaruh PAD, DAU, DAK, DBH dan Belanja Modal terhadap Indeks Pembangunan Manusia dan masih terdapat riset gap pada penelitian terdahulu. Pertama yaitu penelitian Pratiwi dan Nurdiawansyah (2019), Najmi (2019), Rahmayati dan Pertiwi (2018), Rakhmawati dkk (2017), Sari dan Supadmi (2016) menunjukkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia. Sedangkan penelitian Budi (2017), Siregar (2017) dan Rahman (2016) menunjukkan PAD tidak berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia.

Sembiring (2019), Wulandari dkk (2018) dan Budi (2017) menyatakan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia. Sementara penelitian dari Pranoto dkk (2019), Rahmayati dan Pertiwi

(2018) menunjukkan bahwa DAU tidak berpengaruh pada Indeks Pembangunan Manusia.

Wulandari dkk (2018) menunjukkan bahwa Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia. Putra dan Ulupui (2015) menunjukkan DAK mampu meningkatkan IPM. Sedangkan penelitian dari Pranoto dkk (2019), Rahmayati dan Pertiwi (2018), menyatakan bahwa Dana Alokasi Khusus tidak berpengaruh terhadap indeks pembangunan manusia.

Pranoto dkk (2019) dan Nugroho (2017) menyatakan bahwa Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia. Sedangkan penelitian Rahmayati dan Pertiwi (2018), Wulandari dkk (2018), menyatakan bahwa Dana Bagi Hasil tidak berpengaruh terhadap indeks pembangunan manusia.

Penelitian dari Pratiwi dan Nurdiawansyah (2019), Sari dan Supadmi (2016), Ishak (2016) menunjukkan Belanja Modal berpengaruh terhadap peningkatan Indeks Pembangunan Manusia. Sementara penelitian dari Sasti dan Latrini (2019), Pramarta dan Dwirandra (2018), Dewi dan Supadmi (2016) menyatakan bahwa Belanja Modal tidak berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia.

Berdasarkan uraian diatas banyak fenomena dan masalah yang terjadi berkaitan dengan pembangunan manusia dan dikarenakan adanya riset gap pada penelitian terdahulu maka peneliti merasa perlu untuk meneliti kembali tentang pengaruh PAD, DAU, DAK, DBH dan Belanja Modal terhadap IPM. Penelitian yang peneliti lakukan ini merupakan kombinasi dan pengembangan ide dari

penelitian terdahulu oleh Wiliantara dan Budiasih (2016) dengan judul Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil pada Indeks Pembangunan Manusia. Dan penelitian dari Sari dan Supadmi (2016) dengan judul Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal terhadap Indeks Pembangunan Manusia. Untuk penelitian Williantara dan Budiasih (2016) pada variabel independen seperti PAD, DAU, DAK dan DBH dirasiokan terhadap belanja modal untuk melihat pengaruhnya pada IPM. Sedangkan penelitian ini, untuk variabel independennya tidak dirasiokan terhadap belanja modal dan belanja modal masuk ke dalam variabel independen. Sehingga variabel independen akan berpengaruh langsung terhadap variabel dependennya. Serta objek penelitian yang peneliti pilih yaitu di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara, berbeda pada penelitian sebelumnya yang memilih Provinsi Bali sebagai objek penelitian.

Maka dari itu judul penelitian saya adalah **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), Dan Belanja Modal Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Pada Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, masalah penelitian dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Adanya fluktuasi disparitas pembangunan manusia di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara.
2. Capaian IPM Sumatera Utara tahun 2018 masih dibawa rata-rata nasional.

3. Realisasi PAD Sumatera Utara masih belum maksimal.
4. Dana transfer daerah lebih banyak digunakan untuk belanja pegawai dibandingkan belanja modal untuk pembangunan infrastruktur.
5. Penggunaan DAU untuk mendanai penyediaan layanan masyarakat justru digunakan untuk belanja rutin.
6. Pembayaran DBH Sumatera Utara tahun 2018 tidak segera direalisasi menyebabkan pembangunan tidak berjalan.
7. Proporsi belanja modal Sumatera Utara masih mengalami kendala.

1.3 Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, maka penelitian ini dibatasi pada penggunaan variabel Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH) dan Belanja Modal untuk mengetahui apakah berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara Tahun 2015-2018.

1.4 Rumusan Masalah

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

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara ?

2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara ?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara ?
4. Apakah Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara ?
5. Apakah Belanja Modal (BM) berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara ?
6. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), Belanja Modal berpengaruh secara simultan terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara ?

1.5 Tujuan Penelitian

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

1. Untuk memperoleh bukti empiris apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara.

2. Untuk memperoleh bukti empiris apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara.
3. Untuk memperoleh bukti empiris apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara.
4. Untuk memperoleh bukti empiris apakah Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara.
5. Untuk memperoleh bukti empiris apakah Belanja Modal berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara.
6. Untuk memperoleh bukti empiris apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), Belanja Modal berpengaruh secara simultan terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara.

1.6 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi beberapa pihak baik secara teoritis maupun praktis, yaitu :

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini dapat menambah wawasan dan pengetahuan peneliti terhadap pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Belanja Modal terhadap Indeks Pembangunan Manusia.

2. Bagi Praktisi

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi salah satu bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan atau kebijakan ekonomi yang berhubungan dengan tema penelitian yang diteliti.

3. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai informasi dan bahan referensi bagi pembaca yang berkaitan dengan tema atau topik yang sejenis.