

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pembangunan dimaknai merupakan sebuah proses perubahan yang berlangsung secara berkelanjutan mencapai arah yang lebih baik dalam menciptakan warga Indonesia yang sejahtera, maju, berdaya saing, serta adil. Sebuah kesadaran dalam melaksanakan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi perlu dilaksanakan secara bersama-sama oleh masyarakat maupun pemerintah agar hal tersebut dapat terealisasi dengan baik (Nandita et al, 2019). Sedangkan dalam mengukur keseluruhan kinerja pembangunan membutuhkan yang namanya pembangunan manusia dan dilaksanakan dengan pendekatan 3 dimensi dasar yaitu digambarkan melalui beberapa indikator, kehidupan serta pengetahuan yang layak, dan umur yang sehat dan panjang (BPS, 2019). IPM terdiri atas 3 unsur yakni ekonomi atau standar hidup yang layak, pendidikan yang dicapai, serta kesehatan (Machmud&Djau, 2019). Pembangunan manusia merupakan hal yang mendasar karena pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak selalu menyelesaikan masalah kesejahteraan rakyat, dan karena peningkatan sumber daya manusia berarti peningkatan kemampuan dasar penduduk, yang pada gilirannya dapat menaikkan kesempatan untuk dapat berpartisipasi dalam proses pembangunan. (Sudarmanto et al, 2020).

IPM ialah parameter untuk melaksanakan pengukuran kesuksesan atau kegagalan kenaikan kualitas hidup manusia (masyarakat/populasi), yang menetapkan tingkat atau taraf infrastruktur daerah/negara tertentu (BPS, 2019). IPM perlu

ditingkatkan secara signifikan karena saat ini menjadi masalah bagi pertumbuhan nasional Indonesia. Untuk itu Pemerintah berperan krusial untuk menggapai pembangunan manusia di suatu negara ataupun daerah. Kenaikan pembangunan manusia terkait erat dengan bagaimana uang daerah didistribusikan oleh pemerintah untuk mendukungnya di bidang infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan. Secara khusus, UNDP mendefinisikan empat pilar pembangunan manusia, termasuk pemerataan, produktivitas, pemberdayaan, dan keberlanjutan. Untuk memberi kenaikan indeks pembangunan manusia, kita tidak bisa sekadar mengandalkan perbaikan perekonomian, tetapi perlu pembangunan di segala aspek. Dengan pemerataan pembangunan, dijamin seluruh warga akan merasakan hasil pembangunan tersebut (Patadang et al., 2021).

Kenaikan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) dapat menaikkan kemakmuran masyarakat yang dapat diukur dengan indeks Pembangunan Manusia (IPM) apabila dialokasikan dengan baik dan berfungsi sebagaimana mestinya. Nilai IPM suatu daerah dapat menandakan bagaimanakah kondisi kesehatan, edukasi, dan finansial daerah tertentu. Untuk Pemerintah menciptakan undang-undang untuk menaikkan standar pembangunan manusia. Pengeluaran dan investasi terkait pembangunan manusia dilaksanakan oleh pemerintah. Hal ini mencerminkan kebijakan yang diambil oleh pemerintah (Baeti et al., 2013). Tabel 1.1 memberi gambaran perkembangan komponen IPM Provinsi Sumatera Utara mengalami pertumbuhan setiap tahunnya.

Tabel 1.1**Perkembangan Komponen IPM Provinsi Sumatera Utara Periode 2015-2019**

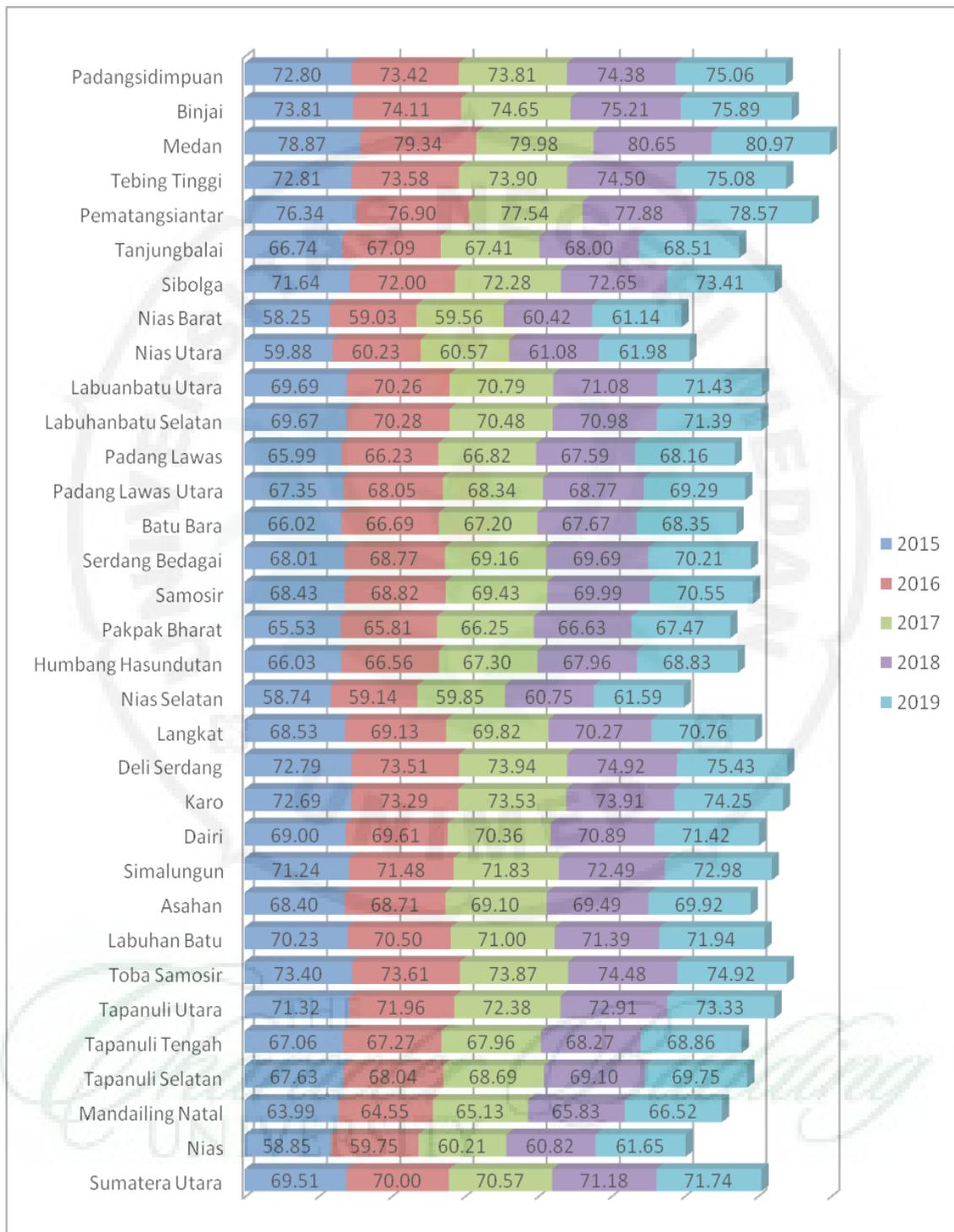
Indikator	2015	2016	2017	2018	2019
Angka Harapan Hidup (AHH)	68,29	68,33	68,37	68,61	68,95
Harapan Lama Sekolah (HLS)	12,82	13,00	13,10	13,14	13,15
Rerata Lama Sekolah (RLS)	9,03	9,12	9,25	9,34	9,45
Pengeluaran Per Kapita (PPK)	Rp 9.563.000	Rp 9.744.000	Rp 10.036.000	Rp 10.391.000	Rp 10.649.000
Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	69,51	70,00	70,57	71,18	71,74

Sumber: BPS Sumatera Utara, 2019

Sesuai dalam tabel 1.1 di atas, IPM Provinsi Sumatera Utara terus ada kenaikan setiap tahunnya. Saat 2015, IPM Sumut sebanyak 69,51, dan saat 2016 mencapai 70,00, menaik 0,49 poin dari tahun 2015. Saat 2019, IPM Sumut sebanyak 71,74. Angka ini mewakili kenaikan 0,56 poin persentase dari tahun 2018. Daya beli masyarakat merefleksikan keterampilan masyarakatnya dalam membeli layanan maupun produk. Angka harapan hidup saat lahir di Sumatera Utara mencapai 68,95 tahun saat 2019. Angka itu menandakan yaitu bayi yang terlahir saat 2019 bisa memiliki harapan ada kehidupan sampai rerata 68,95 tahun. Dari sisi pendidikan, dari segi penduduk yang 25 tahun keatas di Sumatera Utara sudah menempuh tingkat pendidikan hingga sampai 9,54 tahun atau setara dengan sudah tamat SLTP. Sedangkan anak dengan usia 7 tahun yang masuk dunia pendidikan diinginkan bisa menempuh sekolah sampai 13,15 tahun

atau hingga Diploma I (BPS, 2019). Namun jika dicermati lebih lanjut, IPM Sumatera Utara setiap tahunnya meningkat, namun tidak dibarengi dengan kenaikan jumlah kabupaten/kota yang melebihi IPM Sumatera Utara.

Provinsi Sumatera Utara berupaya menaikkan mekanisme anggaran dipakai untuk memberikan layanan dasar, yang diukur dengan Indeks Pembangunan Manusia melalui perangkat kebijakan fiskal. Belanja sosial meliputi alokasi anggaran untuk sektor kesehatan dan pendidikan untuk DAU, DAK, dan PAD. Pendekatan Pemda untuk menaikkan sumber daya manusia mereka bervariasi dalam praktiknya. Hal ini terlihat pada format anggaran pendidikan dan kesehatan, Oleh karena itu, hasil bervariasi tergantung pada lokasi. Isu ini memicu diskusi panas tentang berkurangnya kapasitas pemerintah untuk menaikkan kehidupan masyarakat melalui penerapan kebijakan IPM.



Gambar 1.2

Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Sumatera Utara Periode 2015-2019

Sumber: BPS Provinsi Sumatera Utara, 2019

Mengacu pada Gambar 1.1 tersebut pada kabupaten Nias, Nias Selatan, dan Nias Barat di Pulau Nias, selain Kota Gunungsitoli dan Kabupaten Nias Utara. IPM tahun 2015 tergolong rendah, berada di bawah ambang batas 60 dengan angka IPM sebesar 58,25. IPM di tempat-tempat tersebut jauh lebih kecil daripada wilayah lainnya di Sumatera Utara. Meskipun IPM di Pulau Nias secara keseluruhan meningkat pada tahun 2017, hanya Kabupaten Nias yang IPM-nya naik yang sebelumnya berkategori rendah menjadi berkategori sedang. Di Pulau Nias, IPM masih rendah di Kabupaten Nias Selatan dan Kabupaten Nias Barat. Dengan IPM Kota Medan tahun 2019 sebesar 80,97 merupakan IPM kota tertinggi di Sumatera Utara. Ditahun sebelumnya Kota Medan memiliki IPM 80,65. Salah satu penyebab terjadinya disparitas (perbedaan) pembangunan manusia di Sumatera Utara karena terdapat kabupaten/kota di sana yang jaraknya cukup jauh dari pusat provinsi. Maka sebab itu, Kota Medan memiliki IPM tertinggi di tingkat kabupaten/kota tahun 2019. Pusat perekonomian, sistem kesehatan, dan pendidikan ialah Kota Medan. Karena kemudahan akses kesehatan dan pendidikan, Kota Medan merupakan pusat rujukan kesehatan dan sumber daya masyarakat dengan tingkat pendidikan yang lebih tinggi.

Berbeda dengan Kabupaten Nias Barat yang menduduki peringkat terendah/belum maksimal dalam pencapaian indeks pembangunan manusia. Aksesibilitas dan ketersediaan layanan dan infrastruktur medis dan pendidikan hanyalah dua dari kesulitan yang dihadapi Nias Barat. Rendahnya IPM di Nias Barat disebabkan oleh infrastruktur dan jumlah SDM pendukung pekerjaan yang belum memadai (BPS, 2019). Akibatnya, Nias Barat mengalami kesenjangan pembangunan manusia. Perlu dilaksanakan beberapa kali peninjauan dalam mengetahui perkembangan sebuah

pembangunan, dan untuk melihatnya dibutuhkan sebuah Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sebagai indikatornya (Septyana, 2021). Agar disparitas pada setiap daerah di Indonesia dapat diminimalisir dengan baik, pemerintah perlu memperhatikan lagi proses pengupayaan pembangunan manusia melalui IPM ini. Bagaimana pengalokasian pendapatan daerah dalam mensukseskan pembangunan manusia dalam urusan infrastruktur, kesehatan, maupun pendidikan menjadi salah satu peran penting Perda dalam upaya tersebut (Hobrouw & Putri, 2021).

Untuk menaikkan IPM, Pemda harus mengawasi pendapatan asli daerah (PAD) secara benar dan mengalokasikannya untuk proyek-proyek bermanfaat bagi masyarakat, seperti sektor infrastruktur, kesehatan dan pendidikan. Pemda kabupaten/kota menginvestasikan sumber daya pajak daerahnya pada industri yang dapat mendorong IPM untuk menaikannya. Kesejahteraan setiap warga negara, yang mencakup hal-hal seperti pendapatan yang cukup, kondisi hidup yang sehat, dan kesempatan pendidikan merupakan tujuan utama dari fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi pemerintah. Pemerintah telah menyiapkan sejumlah program dan anggaran prioritas yang akan diberlakukan di kemudian hari. Penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, yang merupakan bagian dari desentralisasi pemerintahan pusat. Pemerintah daerah kini dapat memerintah dengan lebih bebas dan mandiri dari pemerintah pusat dari hasil undang-undang ini. Potensinya tentu akan lebih dipahami oleh Pemerintah daerah. Meskipun desentralisasi fiskal membatasi peran pemerintah pusat pada daerah, namun tujuan kenaikan kesejahteraan rakyat dan pembangunan manusia tetap sama.

Keberhasilan pembangunan manusia dapat dinilai dengan melihat sejauh mana masalah-masalah yang paling mendasar dari masyarakat di suatu wilayah ditangani. Perbedaan kemampuan fiskal setiap daerah untuk membiayai kegiatan pemerintah dapat menimbulkan ketidak seimbangan fiskal antar daerah. Dana perimbangan yang asalnya dari pendapatan APBN dikirim ke daerah untuk memenuhi kebutuhan daerah, membantu menutup defisit anggaran antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat (Williantara & Budiasih, 2016). Contoh dana perimbangan diantaranya dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan dana bagi hasil. Hal ini dapat dicapai adanya dana DAU dan DAK (masing-masing alokasi umum dan peruntukan). DAU merupakan dana pelaksanaan desentralisasi yang dibentuk selaras terhadap UU Pemda No. 23 Tahun 2014. Dana ini dipakai untuk mendukung kebutuhan daerah dengan mengalokasikan kapasitas fiskal di seluruh daerah secara adil. Selain itu, pengelolaan DAU harus mempertimbangkan sejauh mana keinginan masyarakat dapat diwujudkan melalui mekanisme tata kelola yang transparan. Tabel 1.3 Data DAK, DAU dan PAD Provinsi Sumatera Utara Periode 2015-2019.

Tabel 1.2

Data DAK, DAU, PAD Provinsi Sumatera Utara Periode 2015-2019

TAHUN	REALISASI (Rp 000)		
	DAK	DAU	PAD
2015	2.814.987.558	19.527.737.839	3.865.976.560
2016	5.834.432.340	21.408.146.712	4.243.259.703
2017	6.269.699.927	21.434.274.638	5.420.209.349
2018	6.407.893.532	21.442.356.759	5.160.752.592
2019	7.168.203.029	22.327.046.632	5.558.190.385

Sumber : BPS Sumatera Utara, 2019

Didasarkan atas tabel 1.2 diatas menunjukkan PAD Provinsi Sumatera Utara tahun 2019 mencapai Rp 5.558.190.385.000. Hal itu terjalin dikarenakan Jumlah penerimaan Pajak Daerah ada kenaikan dari periode lebih dahulu. Pemprov Sumatera Utara masih mengandalkan dana transfer pusat karena realisasi PAD Sumatera Utara masih di bawah standar dan masih ada ketidaksesuaian rasio PAD Sumut terhadap rasio dana transfer. Terlihat dari jumlah total APBD tahun 2019 berasal PAD terealisasi sebanyak Rp5,55 triliun yakni 101,78 persen dari targetnya sebanyak Rp5,56 triliun. Kabupaten Nias Selatan, Kota Tebing Tinggi, Kabupaten Nias Barat, Pakpak Bharat, dan Kota Gunungsitoli merupakan daerah di Sumatera Utara dengan rasio PAD dan pembayaran transfer yang tidak seimbang.

DAU Provinsi Sumatera Utara tahun 2019 sebanyak Rp22.327.046.632.000,-. Kenyataannya, 25% Dana Transfer Umum yang dialokasikan untuk tujuan ini lebih sering tidak dipakai sebagaimana mestinya. Masyarakat harus mendapatkan pelayanan publik melalui uang alokasi umum di bidang administrasi, pendidikan, dan kesehatan. Birokrasi seringkali dibiayai dengan uang transfer umum; kenyataannya, DAU yang dimaksudkan untuk membiayai pelayanan masyarakat justru dipakai untuk pengeluaran rutin. Saat 2019, Pemprov Sumatera Utara memfokuskan kembali anggaran APBD untuk memasukkan dana alokasi umum untuk mendukung belanja daerah guna mempercepat pemulihan kesehatan, sosial, dan ekonomi daerah.

Sementara, DAK Provinsi Sumatera Utara tahun 2019 mengalami kenaikan mencapai Rp 7.168.203.029.000 dari tahun sebelumnya. Besarnya DAK yang ditransfer kepada Pemda itu sebagai usaha pemerintahan menurunkan *gap* fiskal antar daerah yang sejauh ini masih ditemukan, khususnya pembangunan fasilitas fisik maupun

infrastruktur daerah. Namun, DAK seringkali bermasalah dengan kemampuan distribusi dan penyerapannya yang masih lemah dan di bawah standar. Rendahnya penyerapan DAK dapat berdampak pada menurunnya kualitas pelayanan publik. Pengelolaan DAK, DAU dan PAD di Sumatera Utara secara efektif dan tepat sasaran akan memberikan upaya dalam menaikkan IPM Sumatera Utara setiap tahunnya. IPM kabupaten/kota Sumatera utara tidak merata antara status sangat tinggi, tinggi dan sedang. Bahkan ada beberapa orang yang termasuk golongan kurang mampu karena mereka ialah golongan menengah paling bawah. Hal ini mencerminkan bahwa pendapatan asli daerah provinsi Sumatera Utara tidak berfungsi optimal untuk menaikkan kesejahteraan masyarakat. Dengan cara ini pemerintah dapat memprioritaskan perbaikan komponen-komponen ini dan semoga menaikkan Indeks Pembangunan Manusia antar daerah. Pembangunan harus berdampak pada kualitas kehidupan manusia secara keseluruhan, termasuk pemenuhan kebutuhan material dan non material, kualitas pembangunan manusia yang menaikkan kesehatan masyarakat, pendidikan, dan peluang ekonomi. IPM melakukan pengukuran Indeks atas dasar asumsi bahwa manusia yang berkualitas dan kecakapan hidup yang berguna bagi kehidupan masyarakat, serta dapat mencapai standar hidup yang layak (Setyawati dan Suparwati, 2012).

Selain itu, sejumlah persoalan diantaranya SDM, geografi, sejarah, dan distribusi sumber daya alam yang tidak rata dan menghambat konvergensi pembangunan. Kesenjangan wilayah merupakan salah satu permasalahan klasik dalam pembangunan kabupaten/kota Provinsi Sumatera Utara. Kesenjangan ini berkaitan dengan persebaran penduduk yang tidak merata dan pengadaan infrastruktur yang masih belum maksimal. Hal itu menandakan ketimpangan IPM antar daerah, seperti besarnya anggaran yang

dibutuhkan untuk perbaikan jalan dan besarnya dana yang dibutuhkan untuk perawatan jalan, karena minimnya belanja infrastruktur otomatis menurunkan jangkauan dan kualitas layanan infrastruktur (Eintatarina, 2016). Meskipun Pemprov Sumatera Utara khususnya memiliki perbedaan dalam masalah pembangunan manusia di masa lalu, pemerintah harus memperhatikan masalah ini untuk mengurangi kesenjangan atau ketimpangan antar daerah, pemerintah harus dapat memprioritaskan beberapa bidang dalam rangka menaikkan pencapaian pembangunan manusia.

Berdasarkan uraian yang disampaikan diatas, hal ini dianggap penting untuk dilaksanakan penelitian mengenai bagaimana pengaruh pengelolaan DAK, DAU dan PAD di Provinsi Sumatera Utara. Maka penulis tertarik untuk meneliti yang berjudul “Analisis Pengaruh Dana Alokasi Khusus, Dana Alokasi Umum Dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Di Sumatera Utara”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Dari tahun 2015 hingga 2019, data IPM Kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara masih di bawah rata-rata nasional.
2. Disparitas pembangunan manusia antar kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Utara berfluktuasi dari tahun 2015 ke 2019. Dana transfer daerah lebih sering dipakai untuk biaya pegawai daripada belanja modal pembangunan infrastruktur.
3. Realisasi PAD di wilayah Sumatera Utara masih belum optimal. PAD di kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara masih mengandalkan dana transfer dari pemerintah pusat.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) setiap kabupaten/kota di Sumatera Utara?
2. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) kabupaten/kota di Sumatera Utara?
3. Bagaimana pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap indeks pembangunan manusia (IPM) setiap kabupaten/kota di Sumatera Utara?
4. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) setiap kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara?

1.4 Tujuan Penelitian

Selaras terhadap pokok permasalahan yang disampaikan di atas, maka tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Menganalisis pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota Sumatera Utara.
2. Menganalisis pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota Sumatera Utara.
3. Menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.

4. Menganalisis pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.

1.5 Manfaat Penelitian

Didasarkan atas tujuan penelitian di atas, manfaat dan kontribusi berikut diharapkan dari temuan penelitian ini:

1. Kajian ini memberikan informasi dan bahan bagi pemerintahan daerah dan provinsi untuk merumuskan kebijakan, terutama yang berhubungan terhadap pendanaan berimbang, desentralisasi fiskal, dan pembangunan manusia.
2. Pelaksanaan penelitian ini diinginkan bisa memperlengkap penelitian yang telah tersedia terkait pengelolaan DAK, DAU dan PAD dalam menaikkan kemajuan IPM di Provinsi Sumatera Utara.
3. Kajian ini diharapkan bisa jadi referensi, sebagai sumbangsih bagi perkembangan ilmu ekonomi, yang merupakan referensi dan sumber informasi bagi penelitian berikutnya.

THE
Character Building
UNIVERSITY