

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi telah membawa perubahan yang signifikan terhadap pola kehidupan sosial, politik dan ekonomi di Indonesia baik secara langsung maupun tidak langsung. Desentralisasi keuangan dan otonomi daerah merupakan wujud reformasi yang mengharapkan suatu tata kelola pemerintahan yang baik (*good government*). Tata kelola pemerintahan yang baik ditandai dengan adanya transparansi dan akuntabilitas. *Good Governance* merupakan *issue* yang familiar dalam pengelolaan administrasi publik pada era sekarang. Ini merupakan momentum pemerintah dalam melakukan reformasi birokrasi pemerintah daerah dan pengelolaan keuangan, ditengah tuntutan yang gencar dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah agar terselenggaranya pemerintahan yang bersih yang menjunjung tinggi asas keterbukaan.

Kebijakan otonomi daerah di Indonesia diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang disempurnakan dengan UU No. 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 yang disempurnakan dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Otonomi daerah dipandang lebih demokratis dan mencerminkan desentralisasi yang sesungguhnya karena masing-masing

daerah dapat lebih leluasa menggali potensi-potensi yang ada di daerahnya (Wertianti, 2013).

Pelaksanaan reformasi tersebut diperkuat dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan mengenai pembagian dan pembentukan daerah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bersifat otonom dan menerapkan asas desentralisasi. Otonomi daerah merupakan suatu bentuk perwujudan pendelegasian wewenang dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah dimana Pemerintah Daerah mempunyai wewenang untuk mengatur daerahnya sendiri baik dari sektor keuangan maupun dari sektor non keuangan. Dengan dikeluarkannya undang nomor 9 tahun 2015 tentang pemerintah daerah, maka daerah diberikan otonomi atau kewenangan kepada daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjadi acuan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pembangunan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut UNDP (*United Nation Development Programme*) pembangunan manusia menciptakan lingkungan yang memungkinkan rakyat untuk menikmati umur panjang, sehat dan menjalankan kehidupan yang produktif. Pembangunan manusia didefinisikan sebagai “*a process of enlarging peoples’s choices*” atau proses yang meningkatkan aspek kehidupan masyarakat. UNDP menyatakan kesejahteraan secara lebih luas dari sekedar pendapatan domestik bruto (PDB) maupun PDB per kapita. Indeks Pembangunan Manusia terdiri dari tiga yaitu: 1) Panjang umur dan menjalani hidup sehat (diukur dari usia harapan hidup); 2) Terdidik (diukur dari tingkat kemampuan baca tulis orang dewasa dan tingkat pendaftaran di sekolah dasar, lanjutan dan tinggi); 3) Memiliki standar hidup yang layak (diukur dari paritas daya beli/PPP, penghasilan).

Indeks pembangunan manusia adalah pengukuran perbandingan dari harapan hidup, melek huruf, pendidikan dan standar hidup untuk semua negara seluruh dunia. Indeks Pembangunan Manusia digunakan untuk mengklasifikasikan apakah sebuah negara adalah negara maju, negara berkembang atau negara terbelakang dan juga untuk mengukur pengaruh dari kebijakan ekonomi terhadap kualitas hidup (Davies dan Quinlivan (2006) dalam Anim dan Imanda, 2018).

Konsep Indeks Pembangunan Manusia telah dianut di Indonesia yang tertuang pada RPJMN (Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Nasional) (Harahap, 2011). Pencapaian tujuan pembangunan manusia di Indonesia lebih ditekankan pada pemenuhan pendidikan universal,

peningkatan kesehatan dan pemberantasan kemiskinan. Pertumbuhan nilai IPM di Indonesia selalu mengalami kenaikan dari tahun ke tahun walaupun masih kategori sedang, dibandingkan dengan negara lain. Hal ini berarti bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat Indonesia semakin meningkat pula.

Pada tahun 2019 untuk pertama kalinya Indonesia masuk dalam kelompok dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) tinggi. Untuk mencapai posisi ini bukanlah usaha yang mudah, karena sejak tahun 1990 dimulainya pencatatan IPM program UNDP (United Nations Development Programme) pada tahun 2019 dapat dicapai setinggi-tingginya, tingkat kesejahteraan masyarakat Indonesia menempati urutan ke 111 dari 189 negara dan Indonesia di antara negara-negara anggota ASEAN berada di bawah Singapura, Brunei Darussalam, Malaysia, Thailand dan Filipina (Maryono, Nurhayati, Daniel, 2020).

Ada tiga faktor yang mendorong peningkatan Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia yaitu kesehatan, Pendidikan dan ekonomi. Untuk ketiga faktor tersebut, Indonesia terus mengalami kemajuan dari tahun ke tahun. Pembangunan manusia di Indonesia terus berkembang. Pada 2019, Indeks Pembangunan Manusia Indonesia mencapai nilai 71.92. Angka tersebut meningkat 0,53 poin atau tumbuh 0,74 persen dibandingkan 2018.

Terdapat peningkatan IPM selama tahun 2017 sampai 2019, peningkatan IPM antara kisaran 0,44 hingga 0,82. IPM tertinggi diperoleh Kota Semarang yaitu sebesar 83,19 pada tahun 2019 sementara IPM terendah diperoleh Kabupaten Brebes yaitu sebesar 64,86 pada tahun 2017.

IPM Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah dapat diklasifikasikan menjadi dua kategori capaian IPM yaitu IPM tinggi dengan kisaran lebih dari 80 ($IPM > 80$) yang diperoleh seluruh Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah kecuali Kabupaten Brebes yang diklasifikasikan IPM sedang dengan kisaran 60-70. Rata-rata Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah mengalami peningkatan IPM setiap tahunnya dalam kurun waktu 2017-2019, dan ada beberapa yang memperoleh IPM Kabupaten dan Kota yang lebih dari 80 perolehan paling tinggi yaitu Kota Semarang dengan capaian IPM sebesar 83,19. Apabila capaian IPM yang diperoleh suatu daerah lebih dari 80 maka dapat dikatakan IPM daerah atau kota tersebut dapat diklasifikasikan sangat tinggi.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah mengacu pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah disusun oleh pemerintah daerah. Dua komponen pendapatan dalam APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan dana perimbangan menjadi komponen utama yang paling banyak memberi sumbangan dalam APBD.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah, Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan daerah asli yang digali di daerah tersebut untuk digunakan sebagai modal dasar pemerintah daerah yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan

daerah yang sah. Semakin banyak pendapatan yang dihasilkan daerah, maka akan mampu memenuhi dan membiayai keperluan yang diharapkan oleh masyarakat sehingga meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dari data PAD tahun 2017-2019, PAD tertinggi diperoleh Kota Semarang yaitu sebesar Rp. 2.006.333.418.588,00 pada tahun 2019 dan posisi kedua dengan PAD tertinggi diperoleh Kabupaten Banyumas yaitu sebesar Rp. 686.805.512.326,17 pada tahun 2019, sedangkan PAD terendah diperoleh Kota Pekalongan yaitu sebesar Rp. 179.224.408.698,00 pada tahun 2018. PAD seluruh daerah di Kabupaten dan Kota Jawa Tengah mengalami peningkatan setiap tahunnya, dan seharusnya diimbangi dengan peningkatan capaian IPM karena daerah mengalokasikan belanja daerahnya untuk menaikkan sektor-sektor yang mendukung peningkatan capaian IPM.

Adapun Dana Perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Penggunaan DAU diharapkan untuk keperluan yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat.

Data Dana Alokasi Umum tahun 2017-2019, diketahui bahwa DAU tertinggi diperoleh Kabupaten Banyumas yaitu sebesar Rp. 1.437.036.239.000,00 pada tahun 2019 dan posisi kedua dengan DAU tertinggi diperoleh Kabupaten Cilacap yaitu sebesar Rp.

1.423.200.397.000,00 pada tahun 2019, sedangkan DAU terendah diperoleh Kota Magelang yaitu sebesar Rp. 440.041.244.000,00 pada tahun 2017 dan 2018. Pengalokasian DAU tertinggi pada Kabupaten Banyumas disebabkan karena kapasitas fiskalnya rendah sementara kebutuhan fiskalnya relatif besar. Sejalan dengan alokasi DAU Kota Magelang yang memperoleh DAU terendah disebabkan oleh kapasitas fiskalnya tinggi cukup untuk memenuhi kebutuhan fiskalnya.

Dana Alokasi Khusus adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional dengan tetap memperhatikan ketersediaan dana dalam APBN (UU No. 33 Tahun 2004). Penggunaa DAK merupakan kewenangan dari pemerintah daerah karena DAK adalah bagian dari APBD, supaya penggunaan DAK diatur melalui berbagai aturan yang diatur oleh pemerintah pusat. Setelah diberlakukanya sistem desentralisai pada tahun 2001 maka lingkup kegiatan yang dibiayai DAK semakin bertambah yang mencakup tujuh bidang pelayanan pemerintah, yaitu: 1) Pendidikan, 2) Kesehatan, 3) Pertanian, 4) Pekerjaan Umum (jalan, irigasi, dan air bersih), 5) Prasarana Pemerintahan, 6) Kelautan dan Perikanan, dan 7) Lingkungan hidup. Jika DAK digunakan dengan bijak, maka akan berdampak pada peningkatan mutu pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur penunjang perekonomian masyarakat.

Dana Alokasi Khusus tahun 2017-2019 dapat diketahui DAK tertinggi diperoleh Kabupaten Banyumas yaitu sebesar Rp.

477.533.051.326,00 pada tahun 2018 dan posisi kedua dengan DAK tertinggi diperoleh Kabupaten Banyumas yaitu sebesar Rp. 474.659.908.721,00 pada tahun 2019, sedangkan DAK terendah diperoleh Kabupaten Magelang yaitu sebesar Rp. 56.542.309.000,00 pada tahun 2017. DAK dialokasikan kepada tiap-tiap daerah untuk membiayai kegiatan khusus dan termasuk dalam program prioritas nasional.

Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (UU No. 33 Tahun 2004). DBH dialokasikan untuk membiayai keperluan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. DBH digunakan demi menanggulangi ketimpangan fiskal vertikal. DBH memiliki potensi yang cukup tinggi terhadap pendapatan suatu daerah sehingga dapat membiayai belanja daerah dengan baik yang akan berdampak pada kesejahteraan masyarakat.

Dana Bagi Hasil tahun 2017-2019 diketahui DBH tertinggi diperoleh Kota Semarang yaitu sebesar Rp. 178.032.651.519,00 pada tahun 2017 dan posisi kedua dengan DBH tertinggi diperoleh Kota Semarang yaitu sebesar Rp. 168.784.359.874,00 pada tahun 2018, sedangkan DBH terendah diperoleh Kabupaten Sukoharjo yaitu sebesar Rp. 17.113.151.303,00 pada tahun 2019. Pengalokasian DBH ini sesuai dengan PAD yang diperoleh masing-masing daerah dimana PAD tertinggi yaitu Kota Semarang, namun dalam pengalokasian DBH terendah yaitu

Kabupaten Sukoharjo berbeda dengan PAD terendah yang diperoleh Kota Pekalongan.

Beberapa penelitian terdahulu tentang Indeks Pembangunan Manusia telah banyak dilakukan oleh peneliti antara lain Sarkoro dan Zulfikar (2016), Putra dan Ulupui (2015), Anggraini dan Sutaryo (2015), Ardiansyah dan Widiyaningsih (2014), Lugastoro (2013), Setyawan dan Hakim (2013), Kusumastuti (2012), Setyowati dan Suparwati (2012), Sanggelorang (2012), Pratowo (2012), Harahap (2011), Badrudin dan Khsanah (2011), Davies and Quinlivan (2006), Maryono, Ida Nurhayati dan Batara Daniel Bagana (2020).

Terdapat riset gap dari penelitian sebelumnya yaitu penelitian Sarkoro dan Zulfikar (2016), Putra dan Ulupui (2015), Ardiansyah dan Widiyaningsih (2014), Lugastoro (2013), Setyowati dan Suparwati (2012) yang menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia, sedangkan penelitian Anggraini dan Sutaryo (2015), Badrudin dan Khasanah (2011) menyatakan bahwa PAD tidak berpengaruh terhadap IPM.

Ardiansyah dan Widiyaningsih (2014), Kusumastuti (2012), Lugastoro (2013), Setyowati dan Suparwati (2012) menyatakan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Sedangkan Sarkoro dan Zulfikar (2016), Putra dan Ulupui (2015), Harahap (2011) menyatakan bahwa DAU tidak berpengaruh terhadap IPM.

Putra dan Ulupui (2015), Lugastoro (2013), Setyowati dan Suparwati (2012), Harahap (2011) menyatakan bahwa Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap IPM, sedangkan Sarkoro dan Zulfikar (2016), Harahap (2011) menyatakan bahwa DAK tidak berpengaruh terhadap IPM. Lugastoro (2013) menyatakan bahwa Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM), sedangkan Harahap (2011) menyatakan bahwa DBH tidak berpengaruh terhadap IPM.

Maryono, Nurhayati dan Bagana (2020) menyatakan bahwa people welfare and financial performance (kesejahteraan masyarakat dan kinerja keuangan) berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia.

Berdasarkan latarbelakang diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terkait "PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH, DANA ALOKASI UMUM, DANA ALOKASI KHUSUS, DAN DANA BAGI HASIL TERHADAP INDEKS PEMBANGUNAN MANUSIA PADA PEMERINTAH KABUPATEN DAN KOTA DI JAWA TENGAH PERIODE 2017-2019".

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, maka pertanyaan penelitian permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah tahun 2017-2019 ?

2. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah tahun 2017-2019 ?
3. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah tahun 2017-2019 ?
4. Bagaimana pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah tahun 2017-2019 ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan masalah diatas tujuan penelitian ini adalah :

1. Menguji dan menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah tahun 2017-2019 .
2. Menguji dan menganalisis pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah tahun 2017-2019.
3. Menguji dan menganalisis pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah tahun 2017-2019.
4. Menguji dan menganalisis pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah tahun 2017-2019.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan berbagai manfaat sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya dibidang akuntansi tentang faktor-faktor yang mempengaruhi Indeks Pembangunan Manusia serta dapat digunakan untuk bahan diskusi dan pemahaman untuk pembaca.

1.4.2 Manfaat Manajerial

Penelitian ini dapat diharapkan bermanfaat bagi Kabupaten/Kota di Jawa Tengah. Pemahaman mengenai faktor-faktor yang berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia dapat digunakan sebagai masukan dalam melakukan audit laporan keuangan dan publikasi keuangan.

1.4.3 Manfaat Kebijakan

Bagi lembaga regulasi, hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu mengembangkan standar akuntansi yang berlaku.