

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Bergulirnya Orde Reformasi pada Tahun 1998 ditandai dengan berakhirnya Orde Lama telah membuat perubahan di segala aspek kehidupan di Indonesia. Salah satu aspek yang dominan adalah aspek pemerintahan. Aspek pemerintahan yang dimaksud adalah hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pada aspek ini, ada tuntutan pelimpahan kewenangan yang lebih besar kepada daerah yang dikenal dengan otonomi daerah.

Berlakunya Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan telah dilakukan perubahan kedua menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, merupakan titik awal berjalannya otonomi daerah (reformasi pemerintah daerah dan reformasi pengelolaan keuangan daerah di Indonesia). Misi utama kedua Undang-Undang tersebut adalah desentralisasi fiskal, yang diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata. Pertama, mendorong partisipasi, prakarsa, dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah. Kedua,

memperbaiki alokasi sumber daya yang produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang lebih rendah.

Melalui kebijakan pelimpahan wewenang berupa otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintahan daerah memiliki wewenang untuk menggali pendapatan dan melakukan peran alokasi secara mandiri dalam menetapkan prioritas pembangunan. Susanto dalam Anwas (2014:41) mengatakan bahwa:

“Pembangunan (*development*) secara umum identik dengan proses perubahan yang direncanakan, atau perbaikan kondisi menuju ke arah yang lebih baik. Pembangunan adalah sebuah upaya mencapai kemajuan bagi umat manusia. Secara umum pembangunan seringkali dikaitkan dengan pencapaian dan peningkatan kesejahteraan secara ekonomis. Pembangunan merupakan perubahan dalam pemenuhan kebutuhan dalam peningkatan kualitas hidup. Kata kunci dari konsep pembangunan adalah perubahan, pertumbuhan, pemenuhan kebutuhan, peningkatan martabat dan harga diri”.

Pembangunan bukan saja tentang pembangunan ekonomi tetapi harus diimbangi juga dengan pembangunan manusia. Seiring dengan perubahan zaman dan teknologi yang semakin maju, paradigma pembangunan yang dianut juga mengalami perubahan. Jika pada awalnya ditekankan pada peningkatan produksi maka paradigma ini berubah menjadi pembangunan yang berorientasi pada distribusi pertumbuhan yang selanjutnya berkembang lagi menjadi pembangunan untuk pemenuhan kebutuhan dasar.

Pembangunan Nasional Indonesia telah menempatkan manusia sebagai titik sentral yang ditujukan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam semua proses pembangunan. Untuk mencapai tujuan

tersebut pemerintah melakukan upaya meningkatkan kualitas manusia sebagai sumberdaya, baik dari aspek fisik (kesehatan), aspek intelektualitas (pendidikan), aspek kesejahteraan ekonomi (berdaya beli), aspek moralitas (iman dan ketakwaan) maupun aspek perlindungan hak asasi manusia sehingga partisipasi masyarakat dalam pembangunan dengan sendirinya meningkat. Hal ini tampaknya sejalan dengan pernyataan oleh World Bank (2006:154) bahwa:

“ Tujuan akhir dari pembangunan adalah memperbaiki kesejahteraan manusia secara nyata dan berkelanjutan, dimana pengembangan sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas (yang merupakan produk dari perbaikan pendidikan, perbaikan gizi dan kesehatan) merupakan sebagian dari upaya mencapai tujuan pembangunan tersebut”.

Untuk mengetahui tingkat keberhasilan proses pembangunan yang berorientasi pada manusia, pada tahun 1990, *United Nations Development Programme* (UNDP) telah mengembangkan Indeks Pembangunan Manusia/IPM (*Human Development Index/HDI*). Konsep ini memprioritaskan pada pencapaian tujuan pembangunan yang menjadikan manusia sebagai fokus pembangunan, yang dibentuk dari empat indikator yang merefleksikan tiga dimensi (kesehatan, pendidikan dan ekonomi) dengan empat indikator yakni umur panjang dan hidup sehat, pengetahuan, dan standar hidup layak.

IPM adalah suatu indeks yang mengatur pembangunan sosial ekonomi suatu daerah berdasarkan pada pengukuran ekonomi, kesehatan dan pendidikan. Salah satu keunggulan IPM sebagai alat ukur indikator pembangunan adalah fleksibilitas dalam pengaplikasiannya. Indonesia

pertama kali menghitung IPM pada tahun 1996, yang sejak itu dihitung secara berkala setiap tiga tahun. Namun, sejak tahun 2004, IPM dihitung setiap tahun untuk memenuhi kebutuhan Kementerian Keuangan dalam menghitung Dana Alokasi Umum (DAU).

Saat diperkenalkan pada tahun 1990, IPM dihitung menggunakan empat indikator yaitu angka harapan hidup saat lahir, angka melek huruf, kombinasi angka partisipasi kasar dan Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita yang selanjutnya diagregasi dengan menggunakan rumus rata-rata aritmatik. Namun, dalam perkembangannya, indikator yang digunakan untuk menghitung dimensi pengetahuan dinilai tidak dapat lagi menggambarkan kualitas pendidikan dan perbedaan tingkat pendidikan antar daerah dengan baik. Indikator yang digunakan untuk menghitung dimensi standar layak hidup juga dirasa tidak mencerminkan pendapatan masyarakat disuatu wilayah dengan baik. Selain itu, penggunaan rumus rata-rata aritmatik dalam pengagregasian IPM berarti bahwa capaian yang rendah pada satu dimensi dapat ditutup oleh capaian yang tinggi pada dimensi yang lain.

Dengan mempertimbangkan hal-hal tersebut pada tahun 2010 UNDP memperkenalkan perhitungan IPM dengan metode baru yaitu mengganti angka melek huruf dengan angka harapan lama sekolah dan mengganti Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita dengan Produk Nasional Bruto (PNB) per kapita dan pada metode perhitungan metode agregasi diubah dari rata-rata aritmatik menjadi rata-rata geometrik. Dengan

menggunakan rata-rata geometrik dalam menyusun IPM dapat diartikan bahwa capaian satu dimensi tidak dapat ditutupi oleh capaian di dimensi lain. Hal itu berarti untuk mewujudkan pembangunan manusia yang baik, ketiga dimensi harus memperoleh perhatian yang sama besar karena sama pentingnya.

Untuk perhitungan IPM di Indonesia, Badan Pusat Statistik (BPS) mengadopsi metode UNDP tersebut. Namun, karena keterbatasan data Pendapatan Nasional Bruto (PNB) per kapita pada tingkat daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota), untuk dimensi standar hidup layak, BPS menggunakan proksi berupa indikator pengeluaran per kapita yang disesuaikan (BPS, 2015). Pentingnya IPM dikarenakan menjadi tolok ukur dalam keberhasilan upaya membangun kualitas hidup manusia dan dapat pula menentukan peringkat atau level pembangunan suatu wilayah Negara.

Tabel 1.1
Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi NTT
menurut komponen Tahun 2014-2018

Komponen	2014	2015	2016	2017	2018
Angka Harapan Hidup (AHH) Lama Panjang Usia (Thn)	65,91	65,96	66,04	66,07	66,38
Harapan Lama Sekolah (HLS) Thn	12,65	12,84	12,97	13,07	13,1
Rata-Rata Lama Sekolah (RLS) Thn	6,85	6,93	7,02	7,15	7,3
Pengeluaran Per kapita (Rp) /Thn	6.934.000	7.003.000	7.122.000	7.350.000	7.566.000
Indeks Pembangunan Manusia	62,26	62,67	63,13	63,73	64,39

Sumber: BPS Prov NTT, 2018

Angka Harapan Hidup merupakan rata-rata perkiraan banyak tahun yang dapat ditempuh oleh seseorang selama hidup, perhitungannya dengan rata-rata anak yang dilahirkan hidup. Dua jenis data yang digunakan dalam perhitungan AHH yaitu Anak Lahir Hidup (ALH) dan Anak Masih Hidup

(AMH). Pada Tabel 1.1 IPM Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT menurut komponen, pada dimensi Angka Harapan Hidup yang mempresentasikan dimensi umur panjang dan hidup sehat yang meningkat menjadi 66,38 tahun (2018) dari 65,91 tahun (2014). Meningkatnya Angka Harapan Hidup dapat dipengaruhi oleh banyak faktor dari faktor mendasar seperti kondisi kesehatan, riwayat medis keluarga, faktor lingkungan, keadaan ekonomi, sosial, psikis, jenis kelamin dan ras. AHH Provinsi NTT mencapai 66,38 tahun menandakan bayi-bayi yang dilahirkan di tahun 2018 Angka Harapan Hidupnya mencapai hingga usia 66 tahun sedangkan Angka tertinggi sebagai batas atas untuk perhitungan indeks dipakai 85 tahun dan terendah adalah 25 tahun (UNDP), AHH Provinsi NTT berada pada kategori 60>70 “Sedang”. Hal ini dikarenakan Indonesia belum memiliki sistem pendataan kematian berdasarkan kelompok umur. Jadi Angka Harapan Hidup berhubungan erat dengan kematian bayi. Jika angka kematian bayi tinggi maka angka harapan hidupnya akan rendah dan sebaliknya jika angka kematian bayi rendah maka Angka Harapan Hidup tinggi. Peningkatan AHH tidak hanya soal umur panjang, tetapi juga berkaitan dengan hidup sehat dan produktivitas.

Dimensi pendidikan pada IPM dibentuk oleh dua indikator, yaitu Harapan Lama Sekolah dan Rata-Rata Lama Sekolah. Harapan Lama Sekolah merupakan lamanya sekolah (dalam tahun) yang diharapkan akan dirasakan oleh anak pada umur tertentu di masa mendatang. Diasumsikan bahwa peluang anak tersebut akan tetap bersekolah pada umur-umur

berikutnya sama dengan peluang penduduk yang bersekolah per jumlah penduduk untuk umur yang sama saat ini. Angka Harapan Lama Sekolah dihitung untuk penduduk berusia 7 tahun ke atas. HLS dapat digunakan untuk mengetahui kondisi pembangunan sistem pendidikan di berbagai jenjang yang ditunjukkan dalam bentuk lamanya pendidikan (dalam tahun) yang diharapkan dapat dicapai oleh setiap anak dan RLS merupakan sebagian jumlah tahun yang digunakan oleh penduduk dalam menjalani Pendidikan formal. Diasumsikan bahwa dalam kondisi normal rata-rata lama sekolah suatu wilayah tidak akan turun. Cakupan penduduk yang dihitung dalam perhitungan rata-rata lama sekolah adalah penduduk berusia 25 tahun ke atas. Kedua indikator ini terus meningkat dari tahun ke tahun. Meningkatkannya angka HLS dan RLS menunjukkan bahwa pembangunan manusia dari segi Pendidikan telah mengalami kemajuan. Selama tahun 2014 hingga 2018, HLS di Provinsi NTT telah meningkat dari 12,65 tahun (2014) menjadi 13,10 tahun (2018) atau naik sebesar 0,35 tahun. Rata-rata usia anak 7 tahun yang mulai bersekolah diperkirakan dapat mengenyam Pendidikan hingga 13,10 tahun memiliki peluang untuk dapat menamatkan pendidikan hingga diploma 1 (satu). Rata-Rata Lama Sekolah juga mengalami peningkatan dari 6,85 Tahun (2014) menjadi 7,30 (2018) atau naik 0,45. RLS pada Provinsi NTT hingga tahun 2018 dapat menempuh pendidikan hingga tamat sekolah dasar atau putus sekolah di kelas 1 Sekolah Menengah Pertama (SMP). Ini berarti program belajar 9 tahun belum terlaksana dengan baik di Provinsi NTT.

Pada aspek ekonomi, pengeluaran per kapita Provinsi NTT meningkat dari Rp.6.934.000/tahun (2014) menjadi Rp.7.566.000/tahun, meningkat sebesar Rp. 632.000 dibanding tahun sebelumnya. Rata-rata pengeluaran per kapita secara nasional sebesar Rp.1.020.000,- per bulan sedangkan rata-rata pengeluaran perkapita Provinsi NTT pada tahun 2017 hanya Rp.630.500 per bulan. Rendahnya daya beli dapat berimbas langsung pada rendahnya tingkat kesehatan masyarakat yang tercermin pada tinggi angka balita kurang gizi dan gizi buruk, tingginya angka stunting dan berbagai masalah kesehatan dasar masyarakat dan juga dapat berdampak pada tingkat pendidikan sehingga banyak anak-anak yang tidak bersekolah atau putus sekolah.

UNDP dalam laporan *Human Development Report* 2016 mencatat IPM Indonesia pada tahun 2015 sebesar 0,689 dan berada pada peringkat 113 dari 188 negara di dunia. Nilai IPM ini meningkat 30,5% dalam 25 tahun terakhir. Namun IPM Indonesia menurun tajam ke 0,563 (turun 18,2%) bila kesenjangan diperhitungkan. Kesenjangan pendidikan dan harapan hidup saat lahir di Indonesia lebih tinggi dari rata-rata di Asia Timur dan Pasifik, namun Indonesia lebih baik dalam hal kesenjangan pendapatan dan gender dibandingkan dengan rata-rata di kawasan ini. Kesetaraan gender adalah pendorong utama pembangunan berkelanjutan. Penurunan IPM di Indonesia di skala Internasional dipengaruhi oleh perkembangan IPM di dalam negeri seperti eksklusi perempuan, etnis

minoritas dan orang-orang yang tinggal di daerah terpencil menghambat pembangunan manusia (UNDP, 2017).

Berdasarkan data BPS, perkembangan IPM di tingkat Kabupaten/Kota di Provinsi NTT cenderung mengalami peningkatan setiap tahunnya dari tahun 2014-2018. Namun interval perubahannya mengalami fluktuasi sebagaimana terlihat pada Tabel 1.2 berikut.

Tabel 1.2 Perkembangan IPM Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT

No	Kab/Kota	Indeks Pembangunan Manusia								
		2014	*(Int	2015	*(Int	2016	*(Int	2017	*(Int	2018
1	Kota Kupang	77.58	0.34	77.95	0.19	78.14	0.11	78.25	0.59	78.84
2	Kab. Kupang	61.68	0.61	62.04	0.35	62.39	0.4	62.79	0.76	63.55
3	TTS	59.41	0.65	59.9	0.47	60.37	0.71	61.08	0.5	61.58
4	TTU	60.41	0.85	60.96	0.58	61.54	0.49	62.03	0.62	62.65
5	Belu	59.72	0.6	60.54	0.5	61.04	0.4	61.44	0.42	61.86
6	Malaka	56.94	0.8	57.51	0.78	58.29	0.61	58.9	0.76	59.66
7	Rote Ndao	57.82	0.54	58.32	0.96	59.28	1.23	60.51	1	61.51
8	Sabu Raijua	52.51	0.96	53.28	0.88	54.16	1.06	55.22	0.57	55.79
9	Alor	58	0.48	58.5	0.49	58.99	0.62	59.61	0.53	60.14
10	Sumba Barat	60.9	0.35	61.36	0.5	61.85	0.45	62.3	0.61	62.91
11	Sumba Timur	62.04	0.6	62.54	0.68	63.22	0.97	64.19	0.46	64.65
12	Sumba Tengah	59.9	0.35	57.91	0.61	58.52	0.87	59.39	0.68	60.07
13	SBD	57.6	0.64	60.53	0.78	61.31	0.15	61.46	0.43	61.89
14	Lembata	61.45	0.89	62.16	0.65	62.81	0.28	63.09	0.87	63.96
15	Flores Timur	60.42	0.62	61.24	0.66	61.9	0.99	62.89	0.66	63.55
16	Sikka	61.36	0.52	61.81	0.61	62.42	0.66	63.08	0.81	63.89
17	Ende	65.25	0.61	65.54	0.2	65.74	0.37	66.11	0.51	66.62
18	Ngada	64.64	0.21	65.1	0.51	65.61	0.86	66.47	0.63	67.1
19	Manggarai	60.08	0.59	60.87	0.8	61.67	0.57	62.24	1.08	63.32
20	Mabar	59.64	0.62	60.04	0.59	60.63	1.02	61.65	0.93	62.58
21	Nagekeo	62.71	0.47	63.33	0.6	63.93	0.81	64.74	0.61	65.35
22	Matim	56.58	0.84	56.83	0.67	57.5	1.01	58.51	0.98	59.49
Provinsi NTT		62.26	0.41	62.67	0.46	63.13	0.6	63.73	0.66	64.39

*(Int = Interval Perubahan

Sumber: BPS Prov NTT, 2018 (Diolah)

Berdasarkan Tabel 1.2 dapat dilihat adanya ketidakkonsistenan dalam peningkatan IPM tingkat Provinsi. Hal ini merupakan dampak dari perkembangan IPM di Kabupaten dan Kota. Pada level Kabupaten dan Kota terdapat lima Kabupaten dengan IPM yang berada pada kategori “Rendah” yaitu Kabupaten Sabu Raijua (IPM 55,79), Kabupaten Malaka (IPM 59,66), Kabupaten Sumba Tengah (IPM 60,07), Kabupaten Manggarai Timur (IPM 59,49) dan Kabupaten Alor (IPM 60,14). Rendahnya IPM dari kelima Kabupaten tersebut diakibatkan oleh ketimpangan/kesenjangan pembangunan.

Ketimpangan/kesenjangan pembangunan disebabkan oleh beberapa faktor yaitu adanya perbedaan kandungan Sumber Daya Alam (SDA) dimana daerah dengan kandungan sumber daya yang cukup tinggi akan mampu memproduksi barang-barang tertentu dengan biaya relatif murah dibandingkan dengan daerah lain yang mempunyai kandungan SDA yang lebih rendah. Kondisi tersebut membuat daerah memiliki pertumbuhan ekonomi yang lebih lambat.

Faktor perbedaan kondisi demografis meliputi perbedaan tingkat pertumbuhan dan struktur kependudukan, perbedaan tingkat pendidikan dan kesehatan, perbedaan kondisi ketenagakerjaan dan perbedaan dalam tingkah laku, kebiasaan serta etos kerja. Daerah dengan kondisi demografis yang baik akan cenderung mempunyai produktivitas kerja yang lebih tinggi sehingga akan mendorong peningkatan investasi yang akan meningkatkan penyediaan lapangan kerja dan pertumbuhan ekonomi daerah. Faktor kurang lancarnya mobilitas barang dan jasa juga berpengaruh. Apabila mobilitas suatu daerah

kurang lancar maka kelebihan produksi suatu daerah tidak dapat dijual ke daerah lain yang membutuhkan. Akibatnya ada ketimpangan pembangunan antar wilayah. Faktor konsentrasi kegiatan ekonomi wilayah juga berpengaruh. Pertumbuhan ekonomi cenderung lebih cepat pada suatu daerah dimana konsentrasi kegiatan ekonominya cukup besar. Kondisi ini selanjutnya akan mendorong proses pembangunan daerah, penyediaan lapangan pekerjaan dan tingkat pendapatan masyarakat. Faktor alokasi dana pembangunan antar wilayah juga menentukan. Alokasi dana bisa berasal dari pemerintah maupun swasta, dana dari pemerintah akan dialokasikan kepada daerah guna mengurangi ketimpangan dan untuk investasi swasta lebih banyak ditentukan oleh kekuatan pasar. Oleh karena itu investasi lebih banyak di daerah perkotaan dibanding daerah pedesaan. Kesenjangan ini terlihat cukup besar di Provinsi NTT dimana IPM Kota Kupang telah mencapai 78,25 dan menempati urutan ke 40 tertinggi dari 416 Kabupaten 98 Kota di Indonesia. Untuk mengukur capaian IPM dapat melalui pengelompokan IPM kedalam beberapa kategori yaitu < 60 kategori “Rendah”; 60>70 kategori “Sedang”; 70>80 kategori “Tinggi”; dan >80 kategori “Sangat Tinggi”. IPM Provinsi NTT 64,39 berada pada kategori “Sedang” berdasarkan hasil perhitungan IPM Indonesia untuk tahun 2018. Rata-rata IPM Nasional adalah 70,81 dan Provinsi NTT masih berjarak 6,42 poin dari rata-rata nasional dengan IPM 64,39 yang menempatkan Provinsi NTT pada urutan ketiga IPM terendah di Indonesia setelah Papua dan Papua Barat.

IPM Provinsi NTT mengalami peningkatan setiap tahun tapi tidak signifikan. Ada beberapa faktor penyebab seperti rendahnya pendapatan yang mengakibatkan kemiskinan dan adanya ketimpangan pembangunan. Provinsi NTT mendapat julukan provinsi tertinggal atau termiskin, berdasarkan PP No.131/2015 tentang Penetapan daerah tertinggal tahun 2015-2019 dari 23 Provinsi yang masuk dalam daftar daerah tertinggal salah satunya adalah Provinsi NTT. Adapun yang menjadi kriteria sehingga dikatakan daerah tertinggal yakni perekonomian masyarakat, Sumber Daya Manusia (SDM), Sarana Prasarana, Kemampuan Keuangan Daerah, aksesibilitas serta karakteristik daerah. Ini menjadi catatan penting bagi Provinsi NTT walaupun IPM setiap tahun meningkat bahkan berada pada kategori sedang tapi belum sepenuhnya membaik.

Sektor pendidikan dan kesehatan merupakan sektor yang harus menjadi perhatian pemerintah dalam menetapkan prioritas pembangunan, karena kedua faktor tersebut merupakan investasi *Human Capital* bagi sebuah bangsa. Dunia kini akan menghadapi era disrupsi 4.0 yaitu disrupsi teknologi internet ke dalam proses produksi agar proses pengolahan barang dan jasa bisa lebih efisien, cepat dan masal yang mempersyaratkan Sumber Daya Manusia berkualitas dan unggul.

Belanja modal sangat erat kaitannya dengan investasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Belanja Modal (BM) merupakan belanja pemerintah daerah yang manfaatnya lebih dari satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah (Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010

Tentang Standar Akuntansi Pemerintah). Pemerintah mengalokasikan dana dalam bentuk belanja modal dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hal ini bertujuan untuk meningkatkan investasi modal dalam bentuk aset tetap yakni peralatan, bangunan, infrastruktur dan harta tetap lainnya. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik, yang diharapkan dapat meningkatkan kualitas pembangunan manusia. Rata-rata pertumbuhan belanja modal Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT dari tahun 2014 hingga tahun 2018 sebesar 19,05% namun tidak semua daerah mencapai rata-rata pertumbuhan belanja modal tersebut. Masih terdapat daerah yang pertumbuhan belanja modalnya berada dibawah rata-rata seperti Kabupaten Kupang hingga tahun 2018 pertumbuhan belanja modal hanya sebesar 0,92% dan Kabupaten Ngada -99,77%. Adapun faktor penyebab rendahnya persentase pertumbuhan belanja modal yaitu anggaran yang dimiliki daerah baik itu dari sumber pendapatan daerah sendiri maupun dana transfer dari pemerintah pusat tidak digunakan untuk belanja modal melainkan lebih banyak digunakan untuk belanja yang bersifat tidak langsung seperti belanja pegawai, sehingga pertumbuhan pembangunan di daerah rendah. Dapat dilihat pada tabel 1.3 klasifikasi belanja daerah di Provinsi NTT.

Tabel 1.3
Klasifikasi Belanja Daerah di Provinsi NTT
(Jutaan Rupiah)

No	Klasifikasi	2014	2015	2016	2017	2018
A	Belanja Tidak Langsung					
1	Belanja Pegawai	464.772	506.293	543.455	1.262.440	1.285.699
2	Belanja Hibah	935.569	1.171.350	1.472.020	1.347.982	1.481.857
3	Belanja Bantuan Sosial	22.191	20.958	10.849	21.423	19.426
4	Belanja Bagi Hasil	268.147	317.681	347.285	455.802	427.541
5	Belanja Bantuan Keuangan	29.253	27.460	19.449	3.265	3.710
6	Belanja tak terduga	18.770	1.051	1.149	56	125
B	Belanja Langsung					
1	Belanja Pegawai	71.019	90.071	92.184	138.547	139.382
2	Belanja Barang dan Jasa	505.697	586.931	610.080	964.782	959.733
3	Belanja Modal	414.232	606.702	598.155	478.036	529.761
	Total	2.729.650	3.328.497	3.694.266	4.672.333	4.847.238

Sumber : BKD Provinsi NTT, 2018 (Data diolah)

Berdasarkan tabel 1.3 terlihat untuk porsi belanja modal mendapatkan porsi terkecil apabila dibandingkan dengan belanja pegawai dan belanja hibah. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah tidak mementingkan pemenuhan kebutuhan publik, melainkan hanya melakukan solusi jangka pendek dengan meningkatkan porsi belanja pegawai, kinerja pemerintah dinilai melalui anggaran yang dibuatnya.

Saragih (2003) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misalnya untuk melakukan aktivitas pembangunan. Belanja Modal digunakan sebagai alat untuk memprediksi IPM karena Belanja Modal menggambarkan pengaruh dari kesejahteraan masyarakat yang terus meningkat terbukti dari IPM yang terus meningkat melalui pengalokasian Belanja Modal (Setyowati dan Yohana, 2012).

Pemberian hak otonomi kepada daerah untuk menentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sendiri sesuai dengan kebutuhan dan

potensi daerah sehingga daerah harus memiliki sumber pendapatan daerah yang digunakan sebagai modal dasar pemerintah daerah. Sumber pendapatan tersebut adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Berdasarkan Undang-undang No 33 Tahun 2004 tentang perimbangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, PAD (Pendapatan Asli Daerah) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD terdiri dari Pendapatan Pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Semakin banyak pendapatan yang dihasilkan daerah, maka daerah akan mampu memenuhi dan membiayai keperluan daerahnya sendiri sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan dijadikan tolok ukur seberapa besar kemandirian suatu daerah dalam membiayai pembangunan daerahnya. Rata-rata pertumbuhan PAD Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT dari tahun 2014 hingga tahun 2018 sebesar 21,10% namun tidak semua daerah mencapai rata-rata pertumbuhan PAD tersebut, masih terdapat daerah yang rata-rata pertumbuhan PAD berada dibawah rata-rata seperti Kabupaten TTS hingga tahun 2018 rata-rata pertumbuhan PAD hanya sebesar 0,69% dan Kabupaten Ngada -87,8%. Adapun faktor penyebab sehingga pertumbuhan PAD rendah yaitu rendahnya pengelolaan pajak, retribusi daerah, pengelolaan potensi yang ada didaerah seperti pariwisata dan sumber pendapatan daerah lainnya yang berpotensi meningkatkan pendapatan bagi daerah yang tidak dioptimalkan oleh daerah. Apabila daerah dapat mengelola sumber-sumber pendapatan daerah yang ada dapat meningkatkan belanja

daerah, khususnya investasi dalam belanja modal pemerintah daerah, yang dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik. Peningkatan kualitas pelayanan publik tentu akan berdampak pada semakin sejahteranya masyarakat dan akan meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (Putu dan Ulupui,2015).

Untuk mengatasi ketimpangan PAD antar Provinsi di Indonesia, dalam Undang-Undang No 33 Tahun 2004 disebutkan bahwa untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam hal desentralisasi fiskal, pemerintah pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dana Bagi Hasil yang selanjutnya disebut DBH, adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka prosentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. DBH yang bersumber dari Pajak dan sumber daya alam, pada dasarnya bertujuan untuk menyeimbangkan antara pembangunan nasional dengan pembangunan daerah yang dalam pelaksanaannya sekaligus untuk mengurangi ketimpangan antara daerah penghasil dan daerah bukan penghasil sumber daya alam. Rata-rata pertumbuhan DBH Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT dari tahun 2014 hingga tahun 2018 sebesar -6,14%. Penerimaan DBH Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT bersumber dari pajak dan SDA yang dibagikan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah berdasarkan rasio yang telah disepakati. DBH yang dialokasikan kepada

daerah cenderung menurun setiap tahunnya ini dapat disebabkan karena sumber DBH terbesar berasal dari pajak dan untuk SDA relative kecil dan adanya penurunan harga minyak dunia yang menyebabkan PNB (Pendapatan Negara Bukan Pajak) migas yang akan dibagihasilkan turun cukup signifikan. DBH Migas digunakan untuk tambahan anggaran pendidikan dasar dan DBH Cukai digunakan untuk peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai dan pemberantasan barang kena cukai ilegal.

DAU merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi. Dana Alokasi Umum (DAU) dialokasikan untuk Provinsi dan Kabupaten dan Kota di Indonesia sebagai dana pembangunan. 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, 2010). Rata-rata pertumbuhan DAU Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT dari tahun 2014 hingga tahun 2018 sebesar 5,43%, namun tidak semua daerah mencapai rata-rata pertumbuhan DAU tersebut, masih terdapat daerah yang pertumbuhan DAU berada dibawah rata-rata seperti Kabupaten Ngada yang pertumbuhan DAU hanya sebesar -59,62% dan Kota Kupang -0,20%. DAU merupakan dana transfer dari pemerintah pusat pengalokasian DAU kepada daerah besar kecilnya jumlah DAU setiap tahun

dipengaruhi oleh besar kecilnya PDNN (Pendapatan Dalam Negeri Netto) dalam APBN.

DAU yang dialokasikan kepada daerah sebaiknya digunakan dengan tepat untuk memenuhi kebutuhan daerah sehingga mampu mengurangi kesenjangan dan dapat meningkatkan kualitas pembangunan manusia di daerah, sehingga tujuan pengalokasian DAU benar-benar tepat sasaran dan adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan hasil penelitian Sangkoro dan Zulfikar (2016) menunjukkan pengalokasian DAU lebih difokuskan pada tujuan lain, seperti meningkatkan kualitas perekonomian daerah tersebut. Selain itu, DAU sebagian besar digunakan untuk belanja pegawai, sehingga DAU tidak berpengaruh positif terhadap IPM.

Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Kegiatan itu harus diutamakan untuk pembangunan dan juga pelayanan publik. DAK memiliki peran penting dalam dinamika pembangunan sarana dan prasarana pelayanan dasar di daerah. Pemanfaatan DAK diarahkan pada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, dan perbaikan sarana dan prasarana fisik dengan manfaat ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang. Pemanfaatan dan penggunaan DAK menjadi faktor penting dalam program pembangunan daerah. Adanya pembangunan di daerah akan mampu mendorong Pemda agar meningkatkan mutu kualitas pembangunan manusia

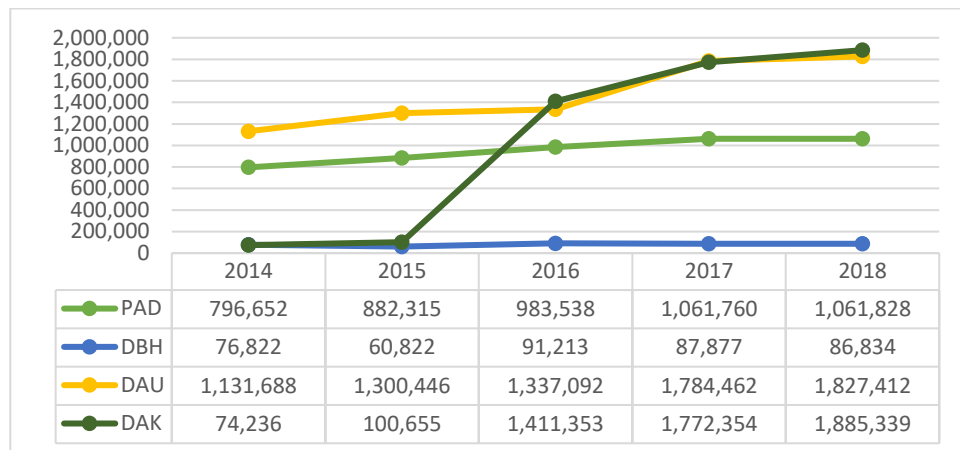
yang secara otomatis berorientasi pada kesejahteraan publik. DAK yang dikelola dengan baik, akan memperbaiki mutu pendidikan, meningkatkan pelayanan kesehatan, dan mengurangi kerusakan infrastruktur (Putu & Ulupui, 2015). Rata-rata pertumbuhan DAK Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT dari tahun 2014 hingga tahun 2018 sebesar 34,35%, namun tidak semua daerah mencapai rata-rata pertumbuhan DAK tersebut. Masih terdapat daerah yang pertumbuhan DAK dibawah rata-rata seperti Kabupaten Ngada dengan rata-rata pertumbuhan DAK -87,09% dan Kabupaten Malaka -35,40%. Daerah akan mendapat prioritas alokasi DAK jika mampu menyamakan prioritas kegiatan program tahunan dengan prioritas kegiatan program nasional dalam APBN yang akan ditetapkan. Dengan syarat harus memenuhi kriteria umum, khusus dan teknis serta wajib menyediakan dana pendamping sekurang-kurangnya 10% dari alokasi DAK, kecuali daerah dengan kemampuan keuangan tertentu tidak diwajibkan. Penurunan DAK baik DAK fisik maupun DAK non-fisik disebabkan untuk optimalisasi penggunaan sisa dana DAK non-fisik di rekening kas umum daerah. Penggunaan DAK harus tepat dan dimanfaatkan untuk mengatasi kesejangan di daerah.

Penelitian dari Sangkoro dan Zulfikar (2016) menunjukkan bahwa tidak ada pengaruh DAK terhadap IPM karena pembangunan manusia tidak hanya dapat dijelaskan dari segi kuantitas (fisik, bangunan) melainkan juga dari segi kualitas (hidup, manusia), apalagi bila DAK lebih diperuntukkan kepada peningkatan sarana dan prasarana (fisik) dan jumlah DAK jauh lebih kecil dibandingkan dana lainnya, seperti PAD dan DAU.

Kebijakan penggunaan semua dana transfer dari Pemerintah pusat seharusnya digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat dengan penggunaan dana tersebut secara transparan dan akuntabel.

Pada kenyataannya sumber dana perimbangan dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai operasional utamanya, yang oleh pemerintah daerah dilaporkan dalam laporan APBD. Tujuan dari dana transfer atau dana perimbangan adalah mengurangi kesenjangan fiskal sehingga ada pemerataan kemampuan penyediaan pelayanan publik yang akan mempercepat pembangunan di daerah. Daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali, mengelola dan menggunakan sumber-sumber keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan daerah terhadap bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD menjadi sumber penerimaan utama di daerah. Kabupaten dan Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur sebagai daerah otonomi tentu dituntut untuk bisa melaksanakan asas daerah otonomi dengan baik. Pada Gambar 1.1 dapat dilihat jumlah penerimaan daerah dari PAD, DBH, DAU dan DAK Kabupaten dan Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur pada Tahun 2014-2018.

Gambar 1.1
Jumlah PAD, DBH, DAU dan DAK Kabupaten dan Kota
di Provinsi NTT Tahun 2014-2018 (Jutaan Rupiah)



Sumber : BKD Provinsi NTT,2018 (diolah)

Sejak otonomi daerah ditetapkan kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT peningkatannya tidak signifikan jumlah Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) (lihat gambar 1.1). Keadaan ini menunjukkan bahwa output daerah rendah, efek desentralisasi fiskal dari segi penerimaan tidak memberikan manfaat berarti. Yang terjadi hanya kualitas pelayanan membaik, tetapi pengembangan potensi dan keunggulan lokal sebagai sumber penerimaan tidak tercapai. Pembangunan suatu daerah yang dilakukan secara otonom harus disertai dengan penguatan penerimaan fiskal daerah sebagai landasan pelaksanaan pembangunan. PAD seharusnya lebih besar dari pada dana perimbangan karena PAD merupakan pendapatan yang bersumber dari kegiatan ekonomi daerah sendiri. PAD merupakan pilar kemandirian suatu daerah, karena itu kemampuan suatu daerah dalam menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah. Sumber keuangan yang berasal dari PAD lebih penting dibanding dengan sumber yang berasal dari luar PAD. Hal ini berarti besar kecilnya PAD dapat meningkatkan atau

mengurangi ketergantungan pada pemerintah pusat (Setyowati dan Suparwati, 2012). Peningkatan PAD, akan meningkatkan Belanja Modal dalam hal pengadaan sarana dan prasarana yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Amalia dan Purbadharmaja (2014) melakukan penelitian mengenai kemandirian keuangan daerah (PAD) terhadap IPM. Hasilnya menunjukkan bahwa kemandirian keuangan daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap IPM. Berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Wandira (2013) yang menunjukkan bahwa PAD tidak berpengaruh pada Belanja Modal.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh dari kebijakan pemerintah daerah dalam mengalokasikan PAD, DBH, DAU dan DAK yang diterima untuk kepentingan Belanja Modal dan bagaimana dampak alokasi Belanja Modal baik secara langsung dan tidak langsung terhadap peningkatan Indeks Pembangunan Manusia.

Hasil penelitian terdahulu dari Putu dan Ulupui (2015) dengan judul “Pengaruh PAD, DAU dan DAK terhadap peningkatan IPM pada Kabupaten/Kota di Provinsi Bali”, menunjukkan bahwa PAD, DAU, DAK berpengaruh positif signifikan terhadap IPM. Selanjutnya penelitian dari Raviyanti, Rahayu dan Mardika (2017) dengan judul “Pengaruh PAD, DAU, DAK terhadap IPM dengan Belanja Modal sebagai Variabel Intervening pada Kabupaten/Kota di Provinsi Papua Tahun 2009-2013)”, menunjukkan bahwa PAD, DAU, DAK berpengaruh terhadap IPM dengan Belanja Modal sebagai variabel intervening. Secara parsial, PAD

berpengaruh positif terhadap IPM melalui Belanja Modal, DAU berpengaruh positif terhadap IPM melalui Belanja Modal, sedangkan DAK tidak berpengaruh terhadap IPM melalui Belanja Modal. Penelitian dari Wiliantara dan Budiasih (2016) dengan judul “Pengaruh PAD, DAU, DAK dan DBH pada IPM pada Kabupaten/Kota di Provinsi Bali”, menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Bagi Hasil tidak mempengaruhi Indeks Pembangunan Manusia. Hal tersebut mengindikasikan bahwa kemampuan PAD, DAU, dan DBH dalam membiayai Belanja Modal tidak mempengaruhi capaian IPM. Namun Dana Alokasi Khusus menunjukkan hasil yang berpengaruh negatif pada IPM. Hal tersebut mengindikasikan semakin besar DAK dalam membiayai Belanja Modal maka akan dapat menurunkan capaian IPM.

Berdasarkan fenomena yang ada dan hasil temuan peneliti terdahulu, maka penelitian ini dilakukan dengan judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Pada Kabupaten Dan Kota Di Provinsi Nusa Tenggara Timur dengan Belanja Modal sebagai variable intervening”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka perumusan masalah adalah sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Modal pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT?
2. Apakah Dana Bagi Hasil berpengaruh terhadap Belanja Modal pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT?
3. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Belanja Modal pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT?
4. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Belanja Modal pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT?
5. Apakah Belanja Modal Berpengaruh terhadap IPM pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT?
6. Apakah PAD, DBH, DAU dan DAK berpengaruh langsung terhadap IPM pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT?
7. Apakah PAD, DBH, DAU dan DAK berpengaruh tidak langsung terhadap IPM dengan Belanja Modal sebagai variabel intervening?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dengan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT.
2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Modal pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT.

3. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT.
4. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT.
5. Untuk mengetahui pengaruh Belanja Modal terhadap IPM pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT.
6. Untuk mengetahui pengaruh langsung PAD, DBH, DAU dan DAK terhadap IPM pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT.
7. Untuk mengetahui pengaruh tidak langsung PAD, DBH, DAU dan DAK terhadap IPM dengan Belanja Modal sebagai Variabel Intervening.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis sebagai wahana untuk memahami teori tentang PAD, DBH, DAU, DAK terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur dengan Belanja Modal sebagai Variabel Intervening.
2. Secara praktis untuk memberikan masukan atau informasi bagi Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT dan dapat menjadi acuan dan masukan pembuatan keputusan serta kebijakan untuk peningkatan kualitas pelayanan publik dalam rangka percepatan kesejahteraan masyarakat di daerah.