

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pembangunan manusia diharapkan menjadi prioritas dalam perencanaan pembangunan, karena hakekat pembangunan adalah pembangunan manusia, maka perlu dialokasikan belanja untuk keperluan pembangunan manusia dalam penyusunan anggaran (Christy *et. al.*, 2009). Pembangunan manusia diukur dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). IPM merupakan ukuran untuk melihat dampak kinerja pembangunan di suatu wilayah, karena memperlihatkan kualitas penduduk suatu wilayah dalam hal harapan hidup, pendidikan dan standar hidup layak.

IPM atau disebut juga sebagai *Human Development Index* (HDI) merupakan sebuah index komposit (gabungan) dari indeks pendidikan, kesehatan, dan daya beli yang diharapkan dapat mengukur keberhasilan pembangunan manusia yang tercermin dengan penduduk yang berpendidikan, sehat dan berumur panjang, berketrampilan serta mempunyai pendapatan untuk hidup layak (Badan Pusat Statistik/BPS, 2015).

Sejak tahun 1990, perkembangan tingkat kualitas hidup manusia (HDI) di seluruh dunia diteliti dan laporannya diterbitkan dalam buku laporan pembangunan manusia (*Human Development Report / HDR*) oleh UNDP. Menurut laporan tahunan UNDP pada tahun 2015 menginformasikan bahwa IPM Indonesia adalah 0.689. hal ini menempatkan Indonesia dalam kategori

pembangunan manusia menengah dan menduduki peringkat 113 dari 188 negara dan wilayah. Nilai IPM meningkat 30,5% dari nilai pada tahun 1990. Hal ini mencerminkan kemajuan yang telah dicapai Indonesia dalam hal harapan hidup saat lahir, rata-rata tahun bersekolah, harapan lama bersekolah dan pendapatan nasional bruto (PNB) per kapita selama periode tersebut. Namun demikian 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 (UNDP, 2017). Lebih lanjut UNDP menjelaskan 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 kemajuan pembangunan manusia (UNDP, 2017). Pada tahun 2015, BPS melakukan perubahan metodologi perhitungan IPM. Perubahannya adalah Angka Melek Huruf pada metode lama diganti dengan Angka Harapan Lama Sekolah pada metode baru. Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita pada metode lama diganti dengan Produk Nasional Bruto (PNB) pada metode baru. Perhitungan metode agregasi diubah dari rata-rata aritmatik menjadi rata-rata geometrik pada metode baru. Dengan memasukkan rata-rata lama sekolah dan angka harapan lama sekolah, dapat diperoleh gambaran yang lebih relevan dalam pendidikan dan perubahan yang terjadi. PNB menggantikan PDB karena lebih menggambarkan

pendapatan masyarakat pada suatu wilayah. Selain itu, dengan menggunakan rata-rata geometrik dalam menyusun IPM dapat diartikan bahwa capaian satu dimensi tidak dapat ditutupi oleh capaian pada dimensi lain. Artinya, untuk mewujudkan pembangunan manusia yang baik, ketiga dimensi tersebut baik itu pendidikan, kesehatan dan pengeluaran harus memperoleh perhatian yang sama besar karena sama pentingnya.

Berdasarkan data BPS, IPM dalam tingkat nasional dan provinsi cenderung mengalami peningkatan dari tahun 2013-2017. IPM Provinsi NTT mengalami peningkatan setiap tahunnya namun interval perubahannya mengalami penurunan sebagaimana terlihat pada tabel 1.1 berikut.

Tabel 1.1. Perkembangan IPM Provinsi NTT

Provinsi NTT	Tahun 2013	Tahun 2014	Tahun 2015	Tahun 2016	Tahun 2017
IPM	61,68	62,26	62,67	63,13	63,73
Interval antar Tahun	0.87	0.58	0.41	0.46	0.60

Sumber : BPS Provinsi NTT, 2017 (data diolah)

Data IPM Provinsi NTT dari Tahun 2013-2017 mengalami peningkatan seperti yang ditunjukkan pada tabel 1.1 yaitu 61,68 pada tahun 2013 menjadi 63,73 pada tahun 2017 sehingga IPM Provinsi NTT dikategorikan sedang, namun interval perubahan sejak tahun 2013-2015 mengalami penurunan . Hal ini berarti perkembangan IPM di Provinsi NTT mengalami fluktuatif.

Perkembangan IPM yang mengalami fluktuatif di tingkat provinsi merupakan dampak dari perkembangan IPM di kabupaten/kota. Perkembangan IPM di kabupaten/kota di Provinsi NTT pada tahun 2013-2017 dapat dilihat pada tabel 1.2.

Tabel 1.2 Perkembangan IPM Kabupaten/Kota di Provinsi NTT

No	Kab/Kota	Indeks Pembangunan Manusia									
		2012	2013	*(Int)	2014	*(Int)	2015	*(Int)	2016	*(Int)	2017
1	Kota Kupang	76.38	77.24	0.86	77.58	0.34	77.95	0.19	78.14	0.11	78.25
2	Kabupaten Kupang	60.34	61.07	0.73	61.68	0.61	62.04	0.35	62.39	0.4	62.79
3	Timor Tengah Selatan	57.94	58.76	0.82	59.41	0.65	59.9	0.47	60.37	0.71	61.08
4	Timor Tengah Utara	59.04	59.56	0.52	60.41	0.85	60.96	0.58	61.54	0.49	62.03
5	Belu	57.58	59.12	1.54	59.72	0.60	60.54	0.5	61.04	0.4	61.44
6	Malaka	-	56.14	-	56.94	0.80	57.51	0.78	58.29	0.61	58.9
7	Rote Ndao	56.56	57.28	0.72	57.82	0.54	58.32	0.96	59.28	1.23	60.51
8	Sabu Raijua	50.3	51.55	1.25	52.51	0.96	53.28	0.88	54.16	1.06	55.22
9	Alor	56.47	57.52	1.05	58	0.48	58.5	0.49	58.99	0.62	59.61
10	Sumba Barat	59.98	60.55	0.92	60.9	0.35	61.36	0.5	61.85	0.45	62.3
11	Sumba Timur	60.89	61.44	0.55	62.04	0.6	62.54	0.68	63.22	0.97	64.19
12	Sumba Tengah	56.66	57.25	0.59	57.6	0.35	57.91	0.61	58.52	0.87	59.39
13	Sumba Barat Daya	58.22	59.26	1.04	59.9	0.64	60.53	0.78	61.31	0.15	61.46
14	Lembata	59.51	60.56	1.05	61.45	0.89	62.16	0.65	62.81	0.28	63.09
15	Flores Timur	58.93	59.8	0.87	60.42	0.62	61.24	0.66	61.9	0.99	62.89
16	Sikka	60.12	60.84	0.72	61.36	0.52	61.81	0.61	62.42	0.66	63.08
17	Ende	63.93	64.64	0.71	65.25	0.61	65.54	0.2	65.74	0.37	66.11
18	Ngada	63.57	64.43	0.86	64.64	0.21	65.1	0.51	65.61	0.86	66.47
19	Manggarai	58.13	59.49	0.57	60.08	0.59	60.87	0.8	61.67	0.57	62.24
20	Manggarai Barat	58.13	59.02	0.89	59.64	0.62	60.04	0.59	60.63	1.02	61.65
21	Nagekeo	61.6	62.24	0.64	62.71	0.47	63.33	0.6	63.93	0.81	64.74
22	Manggarai Timur	55.28	55.74	0.46	56.58	0.84	56.83	0.67	57.5	1.01	58.51
Provinsi NTT		60.81	61.68	0.58	62.26	0.41	62.67	0.46	63.13	0.60	63.73
		<i>*(Int = Interval Perubahan</i>									

Sumber : BPS Provinsi NTT, 2017 (data diolah)

Data IPM kabupaten/kota di Provinsi NTT dari tahun 2013-2017 seperti yang ditunjukkan pada tabel 1.2 selalu mengalami peningkatan tiap tahunnya, namun, jika diperhatikan dengan lebih seksama, interval perubahan IPM kabupaten/kota sejak tahun 2013-2017 mengalami fluktuatif.

Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa penerimaan yang dimiliki pemerintah Provinsi NTT belum optimal digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang diukur dengan IPM, peningkatan IPM ditentukan oleh kemampuan keuangan daerah yaitu salah satunya adalah Pendapatan Asli

Daerah (PAD). Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh (Bifel, 2018) menunjukkan rasio derajat desentralisasi fiskal kab/kota se-daratan timor Provinsi NTT rata rata berada pada posisi 7,50% sedangkan rasio kemandirian keuangan daerah secara rata-rata sebesar 9,66% artinya kemampuan keuangan Pemerintah Daerah Provinsi NTT dalam mendukung otonomi daerahnya masih sangat rendah.

IPM digunakan sebagai salah satu ukuran untuk mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat. IPM dapat mengukur tingkat kesejahteraan, baik dari sisi sosial dan ekonomi. Dari sisi sosial, indeks harapan hidup (*longevity*) dalam perhitungannya menggunakan data anak lahir hidup (ALH) dan anak masih hidup (AMH), serta indeks pengetahuan atau pendidikan (*knowledge*) dalam perhitungannya menggunakan data angka harapan anak sekolah dan rata-rata lama sekolah. Sedangkan dari sisi ekonomi, standar hidup layak (*decent living*) dalam perhitungannya menggunakan data nilai pengeluaran per kapita dan paritas daya beli (*Purchasing Power Parity-PPP*).

Percepatan terwujudnya kesejahteraan masyarakat di daerah merupakan tujuan pelaksanaan desentralisasi fiskal, dan penyelenggaraan di daerah menjadi tanggung jawab pemerintah di daerah. Menurut Oates (1993) desentralisasi fiksak akan mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat (*social walfare*), karena pemerintah daerah (*local goverment*) akan lebih efisien dalam memproduksi dan penyediaan barang-barang publik.

Desentralisasi fiskal dan otonomi daerah merupakan mandat undang-undang (UU), yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan

Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya direvisi dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang, sejak berlakunya kedua regulasi tersebut, daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengelola berbagai sumber dayanya sendiri dengan sedikit mungkin campur tangan pemerintah pusat, seperti dalam proses perencanaan pembangunan dan penganggaran.

Penganggaran merupakan komitmen resmi bagi pemerintah yang terkait dengan rancangan keuangan atau ekspektasi mengenai berapa jumlah pendapatan yang akan diterima dan berapa biaya yang akan dibutuhkan untuk mendanai berbagai program dan kegiatan yang akan dilaksanakan dalam satu periode waktu tertentu di masa yang akan datang. Penganggaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah merupakan bentuk pertanggungjawaban keuangan daerah yang tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

APBD merupakan instrumen kebijakan fiskal yang utama bagi pemerintah daerah. Anggaran pendapatan yang tercantum dalam APBD mencerminkan kebijakan pemerintah daerah dalam menentukan skala prioritas terkait program dan kegiatan yang akan dilaksanakan dalam satu tahun anggaran. Penetapan prioritas-prioritas tersebut beserta upaya pencapaiannya merupakan

konsekuensi dari meningkatnya peran dan tanggungjawab pemerintah daerah dalam mengelola pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Saat perencanaan pembangunan, IPM dapat digunakan sebagai tuntunan dalam menentukan prioritas saat merumuskan kebijakan dan menentukan program (Budiriyanto, 2011).

Pemerintah daerah memiliki peran dalam menggunakan pendapatan daerahnya dalam pembangunan ekonomi daerah. Arsyad (1999 : 103) menjelaskan pembangunan ekonomi daerah, yaitu suatu proses dimana pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumber daya lokal yang ada untuk menciptakan lapangan kerja baru dan merangsang berkembangnya kegiatan ekonomi dalam wilayah tersebut. Pengelolaan sumber daya lokal merupakan proses pertumbuhan ekonomi yang berasal dari dalam atau pertumbuhan endogen (*endogenous growth*). Model pertumbuhan endogen menerangkan peran aktif kebijakan publik dalam meningkatkan pembangunan ekonomi melalui investasi langsung maupun tidak langsung terhadap manusia (*human capital*).

Pemerintah daerah dalam menuangkan kebijakan publiknya di daerah dapat menggunakan instrumen kebijakan fiskal seperti pendapatan daerah sebagai sumber pendanaan untuk belanja pada sektor-sektor yang dapat meningkatkan IPM. Ketidakkonsistenan peningkatan IPM kabupaten/kota di Provinsi NTT mengindikasikan pendapatan daerah yang dimiliki pemerintah kabupaten/kota di Provinsi NTT belum optimal digunakan untuk meningkatkan IPM.

Pendapatan daerah merupakan kemampuan keuangan daerah yang antara lain berupa PAD. PAD seharusnya dikelola secara baik oleh pemerintah daerah

dan pemanfaatannya benar-benar untuk anggaran yang produktif dan dapat dirasakan oleh masyarakat seperti pada sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur.

Kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan desentralisasi fiskal dapat dilihat dengan mengetahui kinerja keuangan daerah. Salah satu alat ukur yang dapat digunakan untuk menganalisis kinerja keuangan di daerah adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan (Halim, 2007:231). Kinerja keuangan adalah suatu ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan (Sularso dan Restianto, 2011). Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk menilai kinerja di masa lalu dengan melakukan berbagai analisis sehingga diperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas entitas dan potensi-potensi kinerja yang akan berlanjut. Dalam organisasi pemerintahan, terdapat beberapa rasio yang digunakan dalam mengukur kinerja keuangan APBD yang merupakan instrumen kebijakan fiskal pemerintahan. Menurut Helfert (2000 : 49) mengartikan rasio adalah suatu angka yang menunjukkan hubungan suatu unsur dengan unsur yang lainnya dalam laporan keuangan.

Kajian empiris mengenai kinerja keuangan daerah dan IPM telah banyak dilakukan. Diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Suryaningsih *et. al.* (2015) menunjukkan bahwa kinerja keuangan daerah berpengaruh positif dan nyata pada kesejahteraan masyarakat kabupaten/kota di Provinsi Bali dari tahun 2001 sampai tahun 2011, dengan rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas keuangan daerah, dan upaya pemungutan PAD sebagai indikator kinerja keuangan

daerah. Anggraini (2015) meneliti pengaruh rasio kinerja keuangan pemerintah daerah terhadap IPM pada pemerintah provinsi di Indonesia. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa rasio derajat desentralisasi dan rasio kemandirian keuangan daerah berpengaruh terhadap IPM.

Penelitian oleh Batafor (2011) yang melakukan evaluasi kinerja keuangan dan tingkat kesejahteraan masyarakat Kabupaten Lembata Provinsi NTT. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dengan adanya peningkatan kinerja keuangan daerah yang diukur dengan rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas, rasio efisiensi dan rasio keserasian belanja menyebabkan terjadinya peningkatan kesejahteraan masyarakat yang diukur melalui IPM.

Ketidakkonsistenan hasil penelitian terdahulu, menyebabkan penelitian tentang IPM semakin menarik dan penting untuk dikaji, sehingga peneliti termotivasi untuk meneliti kembali, khususnya faktor-faktor yang diduga memiliki kontribusi terhadap peningkatan IPM kabupaten/kota di Provinsi NTT. Salah satunya adalah kinerja keuangan yang meliputi : rasio derajat desentralisasi fiskal, rasio ketergantungan keuangan daerah dan rasio kemandirian keuangan daerah, serta adanya dugaan bahwa kinerja keuangan daerah tidak serta merta meningkatkan IPM, namun kemungkinan adanya pengaruh variabel alokasi belanja modal yang memoderasi pengaruh kinerja keuangan pada IPM.

Peranan alokasi belanja modal sangat penting dalam upaya meningkatkan pelayanan publik, yang diharapkan dapat meningkatkan kualitas pembangunan manusia. Oleh karena itu besarnya alokasi belanja modal suatu daerah diduga dapat memperkuat atau memperlemah hubungan kinerja keuangan daerah yang

meliputi rasio derajat desentralisasi fiskal, rasio ketergantungan keuangan daerah dan rasio kemandirian keuangan daerah pada IPM. Alokasi belanja modal kabupaten/kota di Provinsi NTT selama tahun 2013-2017 dapat dilihat pada tabel 1.3.

No	Kab/Kota	Alokasi Belanja Modal (%)				
		2013	2014	2015	2016	2017
1	Kota Kupang	12.26	13.63	15.25	20.25	26.48
2	Kabupaten Kupang	15.88	15.56	16.77	29.70	17.51
3	Timor Tengah Selatan	18.92	16.11	15.00	15.82	16.90
4	Timor Tengah Utara	13.33	16.77	19.74	19.18	16.28
5	Belu	17.35	17.86	20.52	23.02	26.43
6	Malaka	-	11.00	20.59	26.16	26.87
7	Rote Ndao	22.90	21.58	28.20	29.68	24.66
8	Sabu Raijua	31.80	36.07	47.23	38.90	21.01
9	Alor	17.87	22.02	23.31	21.50	23.34
10	Sumba Barat	28.72	26.42	28.76	35.49	25.69
11	Sumba Timur	26.61	23.45	27.95	30.28	30.71
12	Sumba Tengah	29.79	30.09	36.79	33.24	31.66
13	Sumba Barat Daya	21.04	19.72	30.39	25.02	30.79
14	Lembata	23.79	19.85	18.96	22.09	19.68
15	Flores Timur	13.90	12.46	15.59	16.15	15.58
16	Sikka	14.89	14.00	12.27	17.83	17.48
17	Ende	13.48	16.49	16.74	20.51	19.30
18	Ngada	18.58	17.57	22.37	26.49	32.33
19	Manggarai	24.51	31.36	31.10	26.06	21.59
20	Manggarai Barat	25.51	32.96	26.08	27.65	25.78
21	Nagekeo	20.33	20.16	30.05	31.11	25.82
22	Manggarai Timur	27.92	24.62	25.82	23.47	20.76
Rata-Rata		19.97	20.90	24.07	25.44	23.48

Sumber : BPK RI Perwakilan NTT (data diolah)

Berdasarkan data yang terlihat pada tabel 1.3 rata-rata alokasi belanja modal pemerintah kabupaten/kota se-Provinsi NTT berada pada posisi 19,97% pada tahun 2013 dan 23,48% pada tahun 2017 artinya alokasi belanja modal pemerintah kabupaten/kota se-provinsi NTT masih berada dibawah rata-rata alokasi belanja modal pemerintah pusat sebesar 28,8% pada tahun 2017 (Kemenkeu, 2017). Alokasi belanja modal pemerintah daerah Provinsi NTT hanya

mampu meningkatkan pertumbuhan rata-rata IPM sebesar 62.69%. Berdasarkan teori dan permasalahan yang telah dijelaskan pada latar belakang penulisan ini, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Kinerja Keuangan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Dengan Alokasi Belanja Modal Sebagai Variabel Moderasi di Kabupaten/Kota se-Provinsi Nusa Tenggara Timur”**.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dirumuskan masalah-masalah penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota?
2. Apakah rasio derajat desentralisasi berpengaruh signifikan terhadap IPM?
3. Apakah rasio ketergantungan keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap IPM?
4. Apakah rasio derajat desentralisasi berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal?
5. Apakah rasio ketergantungan keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal?
6. Apakah rasio kemandirian keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal?
7. Apakah rasio kemandirian keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap IPM?
8. Apakah alokasi belanja modal berpengaruh signifikan terhadap IPM?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui tingkat kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota.
2. Untuk mengetahui signifikansi pengaruh variabel rasio derajat desentralisasi terhadap IPM.
3. Untuk mengetahui signifikansi pengaruh variabel rasio ketergantungan keuangan daerah terhadap IPM.
4. Untuk mengetahui signifikansi pengaruh variabel rasio derajat desentralisasi terhadap alokasi belanja modal.
5. Untuk mengetahui signifikansi pengaruh rasio ketergantungan keuangan daerah terhadap alokasi belanja modal.
6. Untuk mengetahui signifikansi pengaruh rasio kemandirian keuangan daerah terhadap alokasi belanja modal.
7. Untuk mengetahui signifikansi pengaruh rasio kemandirian keuangan daerah terhadap IPM.
8. Untuk mengetahui signifikansi pengaruh alokasi belanja modal terhadap IPM.

1.4. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat yang berarti yaitu :

1. Secara teoritis untuk menjelaskan penerapan desentralisasi fiskal dengan menggunakan APBD sebagai instrumen kebijakan fiskal dapat menimbulkan konflik kepentingan (*conflict of interest*) antara masyarakat

yang diwakili oleh DPRD dan pemerintah sebagaimana yang dinyatakan dalam teori keagenan. Hasil penelitian ini diharapkan mampu untuk memperluas wawasan teori keagenan yang selama ini diperoleh dalam perkuliahan, khususnya mengenai instrumen kebijakan fiskal di daerah yaitu APBD yang dapat mempengaruhi kebijakan dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat yang diukur dengan IPM. Selanjutnya hasil penelitian ini diharapkan dapat mendukung penelitian-penelitian sebelumnya.

2. Secara praktis untuk memberikan kontribusi berupa informasi kepada pemerintah daerah sekaligus sebagai referensi untuk menentukan strategi yang tepat guna menggali pendapatan daerah dengan sumber daya yang dimiliki dan pengalokasian belanja modal untuk peningkatan kualitas pelayanan publik dalam rangka percepatan kesejahteraan masyarakat di daerah.