

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Salah satu tujuan bangsa Indonesia yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Untuk mencapai tujuan memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa tersebut yakni dengan melaksanakan pembangunan demi keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Indonesia pernah mengalami krisis perekonomian yang memprihatinkan, yang pada akhirnya melakukan perbaikan –perbaikan untuk mencapai taraf hidup dan kecerdasan rakyat sehingga beberapa sektor pembangunan yang menjadi indikator Indeks Pembangunan Manusia (IPM) mengalami pertumbuhan. (Subandi, 2012 p. 139)

Menurut Subandi strategi pengembangan sumber daya manusia merupakan aspek yang paling penting dalam proses pembangunan ekonomi. Oleh karena itu, pembangunan ekonomi tanpa dengan peningkatan kualitas dan keterampilan sumber daya manusia adalah suatu keniscayaan.

Sasaran pembangunan diselenggarakan secara komprehensif dalam setiap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dimulai dari era reformasi hingga sampai saat ini.

Salah satu bentuk reformasi tersebut ialah reformasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah secara merata. Reformasi yang dimaksud tertuang dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan

Daerah, maka dengan begitu penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip ekonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara. Penyelenggaraan otonomi daerah menjadi pedoman untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Otonomi daerah berorientasi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang meliputi kesehatan, pendidikan, dan tenaga kerja.

Sebagaimana Kuncoro mengemukakan bahwa pada dasarnya indeks pembangunan manusia (IPM) atau *Human Development Index (HDI)* termasuk kedalam indikator non ekonomi ruang lingkup indikator keberhasilan pembangunan (Subandi, 2012 pp. 32-39).

UNDP dalam *Human Development Index (HDI)*, me-ranking semua negara dalam skala 0 (sebagai tingkatan pembangunan manusia yang terendah) hingga 1 (tingkatan manusia yang tertinggi) berdasarkan atas 3 tujuan atau produk pembangunan, yaitu: pertama, usia panjang yang diukur dengan tingkat harapan hidup. Kedua, pengetahuan yang diukur dengan rata-rata tertimbang dari jumlah orang dewasa yang dapat membaca (diberi bobot dua pertiga) dan rata-rata tahun sekolah (diberi bobot sepertiga), dan ketiga, penghasilan yang diukur dengan pendapatan perkapita riil yang telah disesuaikan .

Pembangunan manusia adalah sebuah proses pembangunan yang berorientasi agar manusia mampu memiliki atau mengambil lebih banyak pilihan, khususnya dalam pendapatan, kesehatan dan pendidikan. Pembangunan manusia sebagai ukuran dalam kinerja pembangunan secara keseluruhan yang dibentuk melalui pendekatan tiga dimensi atau indikator dasar.

Menurut *United Nation Development Programme* (UNDP) Tujuan utama pembangunan tersendiri adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan rakyat untuk menikmati umur panjang, sehat, dan menjalankan kehidupan yang produktif. Pembangunan manusia didefinisikan sebagai proses pilihan bagi penduduk (*a process of enlarging people's choices*).

Berdasarkan ketetapan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997, BPS (Badan Pusat Statistik) menyediakan kebutuhan data bagi pemerintah dan masyarakat serta membantu kegiatan statistic bagi berbagai pihak diantaranya departemen, lembaga pemerintah atau institusi lainnya, dalam membangun sistem perstatistikan nasional. BPS menyajikan data Indeks Pembangunan Manusia(IPM), yang menjelaskan bahwa Indeks Pembangunan Manusia(IPM) menggambarkan bagaimana penduduk dapat mengakses hasil pembangunan dalam memperoleh pendapatan, kesehatan, pendidikan dan sebagainya.

IPM (Indeks Pembangunan Manusia) dibentuk oleh beberapa dimensi dasar yaitu angka harapan hidup, angka melek huruf atau angka harapan lama sekolah dan PDRB (Produk Domestik Regional Bruto). Pentingnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dikarenakan menjadi tolak ukur dalam keberhasilan upaya membangun kualitas hidup manusia (masyarakat/penduduk). Dan dapat pula menentukan peringkat atau level pembangunan suatu wilayah negara. Bagi Indonesia tersendiri, IPM merupakan data strategis karena dijadikan sebagai ukuran kinerja Pemerintah (BPS Kabupaten 2016).

**Tabel 1.1**  
**Laju Pencapaian Indeks Pembangunan Manusia Beserta Indikator Dasar di**  
**Kabupaten Bandung Pada Tahun 2012-2016**

Tahun	Angka Harapan Hidup Saat Lahir	Angka Melek Huruf(2012-2014) Harapan Lama Sekolah (2015-2016)	Angka Rata-Rata Lama Sekolah	PDRB	IPM
2012	70,28	98,69	8,67	4,82	75,24
2013	70,34	98,84	8,70	6,92	75,40
2014	70,54	98,86	8,72	6,50	75,69
2015	73,07	12,13	8,41	6,09	70,05
2016	73,18	12,56	8,49	4,15	70,98

*Sumber: Laporan Kinerja Pemerintah Kabupaten Bandung 2010-2016*

Berdasarkan tabel 1.1 selama lima tahun terakhir laju presentase pencapaian IPM Kabupaten Bandung mengalami kenaikan yang cukup.

Untuk melihat capaian IPM dapat dilihat melalui pengelompokkan IPM ke dalam beberapa kategori yaitu < 60 : rendah, 60 > 70 : sedang, 70 > 80 : tinggi, dan > 80 : sangat tinggi (ipm.bps.gp.id).

Berdasarkan tabel diatas bahwa IPM (Indeks Pembangunan Manusia) Kabupaten Bandung mengalami penurunan yang cukup besar. Rata-rata akumulasi IPM (Indeks Pembangunan Manusia) Kabupaten Bandung memasuki kategori tinggi karena berada diantara angka 70>80. IPM (Indeks Pembangunan Manusia) Kabupaten Bandung mengalami kenaikan selama tiga tahun berturut-turut. Tahun 2012, IPM Kabupaten Bandung mencapai angka 75,24 dan mengalami kenaikan pada tahun 2013 mencapai 75,40. Pada tahun 2014 mengalami kenaikan hingga mampu mencapai 75,69. Hal ini dapat diartikan

bahwa, Pemerintah Kabupaten Bandung melakukan optimalisasi dalam bidang pembangunan manusia. Namun yang amat dua tahun berikutnya mengalami penurunan pada tahun 2015-2016. Tahun 2015, IPM (Indeks Pembangunan Manusia) berada pada angka 70,05 dan mengalami sedikit kenaikan pada tahun 2016 yang mencapai 70,98.

IPM (Indeks Pembangunan Manusia) Kabupaten Bandung mengalami fluktuasi dipengaruhi oleh indikator dasar IPM itu sendiri. Dari mulai angka harapan hidup, angka melek huruf/angka harapan lama sekolah, rata-rata lama sekolah dan PDRB. Berdasarkan tabel diatas, indikator-indikator IPM (Indeks Pembangunan Manusia) laju pertumbuhannya begitu dinamis. Dimulai, dari indikator angka harapan hidup mengalami kenaikan selama lima tahun terakhir. Dengan begitu pemerintah Kabupaten Bandung fokus membangun manusia dalam sektor kesehatan.

Indikator berikutnya yakni angka melek huruf atau harapan lama sekolah. Selama tiga tahun. Tepatnya pada tahun 2012-2014 laju angka melek huruf mengalami peningkatan. Namun pada tahun 2015-2016, IPM (Indeks Pembangunan Manusia) Indonesia merubah indikator angka melek huruf menjadi harapan lama sekolah, maka dengan perubahan tersebut laju harapan lama sekolah belum menyeluruh yang tergambarkan dalam angka 12,13 tahun 2015 dan 12,56 tahun 2016. Indikator rata-rata lama sekolah di Kabupaten Bandung mengalami fluktuasi atau penurunan dan kenaikan dalam laju pertumbuhannya. Pada tahun 2014 saja yang mengalami kenaikan tertinggi, yakni pada angka 8,41. Dan yang

terakhir yakni PDRB (Produk Domestik Regional Bruto). PDRB Kabupaten Bandung mengalami ketidakstabilan dalam laju pertumbuhannya. Karena pada tahun 2012, mencapai angka 4,82 dan tahun 2013-2015 berada pada angka 6 lebih. Namun pada tahun 2016 mengalami penurunan drastis hingga mencapai angka 4,15. Hal ini menggambarkan bahwa laju perekonomian mengalami fluktuasi.

Pemaparan diatas menggambarkan kondisi Kabupaten Bandung dalam hal sosial, ekonomi terutama kualitas pembangunan manusia selama lima tahun terakhir. Penulis menduga salah satu komponen yang diandalkan adalah belanja daerah. Karena untuk melaksanakan pembangunan, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) melalui dimensi-dimensinya hak dan kewajiban dalam melaksanakan tugas yang dibebankan oleh rakyat, pemerintah daerah harus mempunyai suatu perencanaan yang baik untuk mencapai suatu tujuan yang ditetapkan sebelumnya. Rencana-rencana tersebut disusun secara matang agar kelak dijadikan sebagai pedoman dalam langkah pengelolaan keuangan daerah. Rencana-rencana pemerintah daerah untuk melaksanakan keuangan daerah tersebut dituangkan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Belanja daerah dipilih berdasarkan sektor kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang harus diselenggarakan maupun dipenuhi oleh pemerintah daerah. Dapat di lihat dari tabel 1.2 realisasi dan target belanja daerah pada tahun 2012-2016 Kabupaten Bandung, adalah sebagai berikut.

**Tabel 1.2**

**Realisasi Anggaran Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten Bandung Tahun  
2012-2016**

Tahun	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	Capaian Realisasi %
2012	3.063.111.044.168	2.850.023.261.278	93,04
2013	3.556.435.069.635	3.242.165.132.570	91,16
2014	4.340.959.468.801	3.823.064.504.314	88,06
2015	5.142.388.330.904	4.607.334.884.117	89,59
2016	5.090.337.098.276	4.640.192.716.482	91,16

*Sumber : Badan Keuangan Daerah Kabupaten Bandung*

Berdasarkan tabel 1.2 dalam lima tahun terakhir, diketahui dalam realisasi anggaran belanja daerah terpenuhi walaupun fluktuatif. Pada tahun 2012 pencapaian realisasi mencapai 93,04% yang dikategorikan baik. Namun pada tahun 2013 mengalami penurunan sebesar 3.1%, dimana hanya mampu mencapai 91,16. Sama halnya dengan pencapaian realisasi pada tahun 2014, mengalami penurunan yang cukup besar yakni sebesar 88,06% dikategorikan cukup. Bahkan pada tahun 2015 mengalami stagnansi, atau kenaikan yang tidak berpengaruh besar dimana hanya mampu mencapai 89,59%. Kabupaten Bandung berusaha memaksimalkan pengelolaan belanja daerah, sehingga pada tahun 2016 dapat mencapai 91,16%.

Presentase capaian realisasi dan serapan anggaran ini tidak diatur dalam Undang-Undang mengenai anggaran, tetapi pada saat menjelang akhir tahun anggaran instansi pemerintah harus dapat menyerap anggaran mendekati 100%, agar tidak ditetapkan penyerapan anggarannya rendah atau tidak adanya

kontribusi keuangan terhadap pembangunan di daerah. Sebagaimana yang di jelaskan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) bahwa terdapat beberapa hal yang mengakibatkan penyerapan anggaran menjadi rendah dan tinggi, seperti:

Adanya anggaran yang cenderung menumpuk di akhir tahun, terbukti dengan kecenderungan presentase penyerapan anggaran pada akhir triwulan III kurang dari 75%. Dengan presentase tersebut maka timbul pertanyaan, apakah presentase penyerapan anggaran pada akhir triwulan III kurang dari 75% berarti penyerapannya tergolong sedang atau rendah. Dalam penilaian penyerapan anggaran yang proporsional atau tidak ini masih belum jelas tolak ukurnya. Maka dari itu jika ingin lebih proporsional dalam menilai penyerapan anggaran, maka perlu dilihat target penyerapan anggaran yang telah disusun di awal, apakah telah sesuai target atau tidak. Selain itu penyerapan anggaran yang rendah disebabkan juga oleh adanya revisi anggaran seperti contoh penghematan anggaran yang berdasarkan perubahan atau penetapan kebijakan pemerintan (<http://bpk.go.id>)

Variabel yang dipilih dalam penelitian ini adalah Belanja Daerah dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) untuk melihat pembangunan Kabupaten Bandung. Belanja daerah dipilih berdasarkan asumsi yang memihak pada kepentingan publik. Pengaruh belanja daerah tersebut dihubungkan dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Dengan mengetahui pengaruh belanja daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM), maka diharapkan ditemukan alokasi belanja daerah yang paling ideal yang berkontribusi pada pembangunan daerah dalam Indeks Pembangunan Manusia, dimana tercipta suatu integritas dan keseimbangan pembangunan daerah dengan masyarakat itu sendiri.

Berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti menarik kesimpulan penelitian ini dengan judul **PENGARUH BELANJA DAERAH TERHADAP INDEKS PEMBANGUNAN MANUSIA DI KABUPATEN BANDUNG PADA TAHUN 2012-2016.**



## 1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang diatas dapat diidentifikasi beberapa masalah yang menjadikan penulis menarik penelitian ini diantaranya:

1. Laju pertumbuhan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) mengalami stagnansi, atau kenaikan yang tidak begitu besar.
2. Kenaikan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) hanya mampu mencapai kategori sedang dan tinggi.
3. Belanja Daerah mengalami fluktuasi selama lima tahun terakhir, presentasi pencapaian hanya mampu menyentuh kisaran 80%-90%.

## 1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar diatas maka yang menjadi pokok permasalahan adalah belanja daerah menurut fungsi, sama-sama merupakan belanja untuk aktivitas pembangunan non fisik yang tentunya sangat berkaitan dengan pembangunan daerah. Sehingga belanja daerah menurut fungsi pendidikan, kesehatan dan ekonomi diduga berhubungan erat meningkatkan pembangunan daerah yang di lihat dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di suatu daerah. Maka penulis menarik rumusan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan Belanja Daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Bandung?
2. Seberapa besar pengaruh secara simultan Belanja Daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Bandung?
3. Seberapa besar pengaruh secara parsial Belanja Daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Bandung?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian yang penulis lakukan adalah:

1. Untuk menganalisis dan mengetahui bagaimana pelaksanaan belanja daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada tahun 2012-2016 di Kabupaten Bandung.
2. Untuk menganalisis dan mengetahui besarnya pengaruh secara simultan belanja daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada tahun 2012-2012 di Kabupaten Bandung.
3. Untuk menganalisis dan mengetahui besarnya pengaruh secara parsial belanja daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada tahun 2012-2016 di Kabupaten Bandung.

#### **1.5 Kegunaan Penelitian**

Dalam melakukan penelitian ini penulis mengharapkan beberapa manfaat bagi pihak-pihak yang terkait diantaranya:

##### **1.5.1 Manfaat Teoritis**

1. Sebagai bahan informasi tentang data empiris yang dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan bagi penulis selanjutnya.
2. Sebagai acuan penlis-penulis selanjutnya terkait belanja daerah dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM).
3. Sebagai penambah khasanah keilmuan khususnya administrasi publik dalam bidang keuangan daerah atau ekonomi.

### 1.5.2 Manfaat Praktis

#### 1. Untuk Penulis

Untuk menambah wawasan dan pengetahuan peneliti dalam bidang Administrasi Publik yang berfokus dalam bidang keuangan baik secara teoritis maupun praktis, serta sebagai bahan untuk menerapkan dan membandingkan pengetahuan yang diperoleh peneliti antara teori dengan kenyataan di lapangan.

#### 2. Untuk Instansi

Sebagai bahan masukan dalam mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah yang berkaitan dengan belanja langsung, belanja tidak langsung dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dapat terealisasi dengan baik.

#### 3. Untuk Penulis Selanjutnya

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan acuan untuk penelitian selanjutnya dengan bidang yang sama secara lebih mendalam.

### 1.6 Kerangka Pemikiran

Belanja Daerah diklasifikasikan menurut urusan fungsi yang digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan daerah kabupaten/kota, provinsi dan pusat seperti pelayanan umum, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan, dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata dan budaya, pendidikan dan perlindungan sosial. (Shaleh, 2010 p. 100)

Menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006, klasifikasi belanja berdasarkan fungsi terdiri atas belanja pelayanan umum, fungsi ketertiban dan ketentraman, fungsi ekonomi, fungsi lingkungan hidup, fungsi perumahan dan fasilitas umum, fungsi kesehatan, fungsi pariwisata dan budaya, fungsi pendidikan dan fungsi perlindungan sosial.

Berdasarkan ketentuan Pasal 298 Undang-Undang No 23 Tahun 2014 mengutarakan belanja daerah tersebut diprioritaskan untuk alokasi urusan pemerintahan wajib terkait pelayanan dasar yang ditetapkan dengan standar pelayanan minimal serta berpedoman pada standar teknis dan harga satuan regional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Belanja daerah untuk urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan berpedoman pada analisis standar belanja dan standar harga satuan regional. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

1. Pendidikan
2. Kesehatan
3. Pekerjaan umum dan penataan ruang
4. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman
5. Ketentraman, ketertiban, perlindungan masyarakat dan
6. Sosial

Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

1. Tenaga kerja
  2. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
  3. Pangan
  4. Pertanahan
  5. Lingkungan hidup
  6. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
  7. Pemberdayaan masyarakat dan desa
  8. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
  9. Perhubungan
  10. Komunikasi dan informatika
  11. Koperasi, usaha kecil dan menengah
  12. Penanaman modal
  13. Kepemudaan dan olahraga
  14. Statistik
  15. Persandian
  16. Kebudayaan
  17. Perpustakaan, dan
  18. Kearsipan
- Urusan pemerintahan pilihan meliputi:

1. Kelautan
2. Pariwisata
3. Pertanian

4. Kehutanan
5. Energy dan sumber daya mineral
6. Perdagangan
7. Perindustrian, dan
8. Transmigrasi

Anggaran belanja dialokasikan memenuhi kebutuhan tugas pemerintah daerah. Anggaran menurut fungsi dapat memenuhi kebutuhan pembangunan daerah kabupaten/kota. Diantaranya dalam optimalisasi pembangunan daerah perihal pembangunan infrastruktur, rencana induk kesehatan, rencana induk pendidikan dan rencana induk dalam mendorong perekonomian daerah yakni industry, perdagangan, koperasi dan usaha kecil menengah.

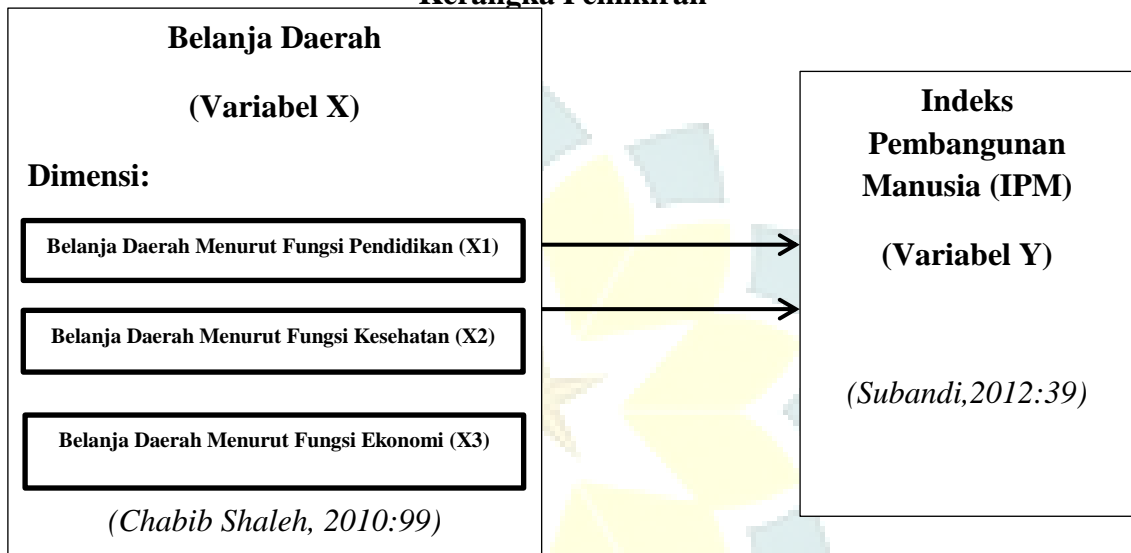
Sebagaimana Halim mengutarakan bahwa anggaran belanja daerah pada hakekatnya merupakan salah satu alat upaya dalam meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, dengan demikian APBD harus benar-benar mencerminkan kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi keanekaragaman daerah (Halim, 2001 p. 220).

Belanja daerah dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan daerah kabupaten ataupun kota. Dalam perundang-undangan, belanja daerah berdasarkan fungsi menjadi prioritas utama dalam membiayai urusan pemerintah wajib terkait pelayanan dasar, diantaranya pendidikan, kesehatan serta usaha ekonomi lainnya (koperasi, usaha kecil dan menengah, penanaman modal dan lain lain). Ketiga bagian tersebut merupakan bagian dari komponen Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Oleh karena itu, kewajiban pemerintah daerah membiayai pembangunan

daerah termasuk pembangunan manusia dengan menggunakan belanja daerah sesuai dengan ketentuan regulasi yang berlaku. Dengan demikian, pembangunan manusia di daerah akan meningkat dan kesejahteraan masyarakat pun tercapai.

**Gambar 1.1**

**Kerangka Pemikiran**



**1.7 Hipotesis**

Berdasarkan latar belakang dan kerangka pemikiran yang telah dirumuskan diatas, maka penulis menduga mengajukan hipotesis asosiatif. Maka sesuai dengan kajian teoritis sebelumnya maka ditetapkan hiptesis penelitian sebagai berikut:

1. Pelaksanaan Belanja Daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Bandung sudah dilaksanakan akan tetapi belum optimal.
2. Belanja Daerah berpengaruh secara simultan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Bandung.
3. Belanja Daerah berpengaruh secara parsial terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Bandung.