

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pembangunan ekonomi nasional mempunyai ikatan yang sangat erat terhadap pembangunan wilayah, dikarenakan pembangunan ekonomi nasional bergantung pada pembangunan daerah. Pembangunan daerah dilaksanakan dengan terpadu serta berkepanjangan bersumber pada prioritas dari terdapatnya kebutuhan daerah dengan pangkal serta target pembangunan tingkat nasional yang sudah diresmikan melalui pembangunan jangka panjang serta jangka pendek. Keberhasilan pembangunan ekonomi dilihat dari struktur ekonomi, perkembangan ekonomi, urbanisasi, angka tabungan, indeks kualitas hidup serta yang terutama adalah keberhasilan pembangunan manusia disebabkan negeri dikatakan maju bila yang dijadikan tolak ukurnya adalah indeks pembangunan manusia (Oktafia, Soelistyo and Arifin, 2018)

Pembangunan manusia pada dasarnya menekankan terjaminnya kehidupan yang layak dan bermakna sebagai suatu proses perluasan pilihan yang beragam kepada masyarakat dengan mengutamakan pemberdayaan kemampuan dasar sumber daya manusia sehingga mampu berpartisipasi penuh di segala bidang pembangunan. Unsur-unsur pembangunan manusia menjelaskan bahwa target yang ingin dicapai, yaitu ekonomi, kesehatan dan pengetahuan (Riviando, Agustin and Halmawati, 2019)

Salah satu indikator dalam menentukan kemajuan daerah adalah dengan pembangunan manusia sehingga perlu adanya langkah-langkah yang direncanakan dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagai upaya peningkatan pembangunan

daerah diharapkan menghasilkan dampak positif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Utami and Indrajaya, 2019)

Daerah berwenang merancang kebijakan untuk menyediakan pelayanan, meningkatkan peran dan memberdayakan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan tentang otonomi daerah di Indonesia, yang memiliki landasan hukum dengan adanya undang-undang telah membawa konsekuensi tersendiri sehingga terwujudnya pelaksanaan pembangunan di segala bidang. Maka, otonomi daerah dipandang mencerminkan desentralisasi yang sesungguhnya dan lebih demokratis karena daerah dapat lebih leluasa menggali potensi yang ada di daerahnya. Adanya desentralisasi mengakibatkan munculnya desentralisasi fiskal, yang merupakan wujud dari desentralisasi kewenangan pengambilan keputusan dan pengelolaan keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Ningsih and Noviaty, 2019)

Desentralisasi fiskal telah menjadi acuan penting untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah agar menjadi lebih baik. Desentralisasi fiskal merupakan desentralisasi kewenangan pengambilan keputusan dan pengelolaan fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Secara teori, tujuan dari desentralisasi ialah menciptakan pemerintahan yang efektif dan efisien, menegakkan demokrasi lokal dan menghargai keragaman lokal, dan tujuan akhirnya adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat (Dewi and Sutrisna, 2015)

Desentralisasi fiskal berdampak adanya hubungan yang saling berkaitan antara pembangunan daerah dengan kemandirian daerah. Kemandirian daerah yaitu salah satu aspek yang mampu meningkatkan pembangunan di daerah dalam

melaksanakan program pendukung pencapaian daerah, sedangkan keuangan daerah menjadi indikator penilaian tingkat keberhasilan pembangunan daerah. Maka, pemerintah daerah wajib berupaya untuk mengatur pengelolaan dana yang telah diberikan oleh pemerintah pusat agar mengurangi adanya ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat (Kustianingsih, Muslimin and Kahar, 2018)

Pengelolaan keuangan yang terdesentralisasi bertujuan untuk mengurangi ketimpangan keuangan secara horizontal dan vertikal. Pengelolaan secara horizontal mampu mengurangi ketimpangan keuangan antar pemerintah daerah sedangkan pengelolaan keuangan secara vertikal mampu mengurangi ketimpangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerah diharapkan mampu merancang dan melakukan program yang sesuai dengan kondisi aktual masyarakat setempat (Badjra, Mustanda and Abudanti, 2017)

Alat untuk melaksanakan otonomi daerah yang bertanggungjawab ialah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD memiliki kedudukan vital dalam memenuhi fungsi pemerintah daerah, memberikan pelayanan kepada masyarakat dan instrumen fiskal daerah, peran ini semakin kuat di era desentralisasi fiskal sehingga mampu memberikan gambaran yang sebenarnya ke masyarakat tentang kemampuan pemerintah dalam mengelola kinerja daerah. Pemerintah daerah juga dituntut untuk dapat mengejar pembangunan manusia melalui pengelolaan APBD yang efisien dan efektif, hal ini memunculkan konsekuensi yang kukuh dalam kerangka transparansi, akuntabilitas dalam pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam mengelola APBD (Fadhly, 2018)

Penyelenggaraan pemerintahan daerah mengacu pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD memiliki tiga komponen yang terdiri dari pendapatan, belanja dan pembiayaan. Unsur pembentuk dari pendapatan daerah yang memberikan kontribusi besar terhadap struktur APBD ialah pendapatan asli daerah dan dana perimbangan (Rahmayati and Pertiwi, 2018)

Tujuan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai salah satu sumber pendapatan daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menyediakan dana bagi pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan potensi daerah sebagai wujud dari desentralisasi, sehingga pelaksanaan otonomi daerah memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk memberdayakan segala potensi daerah yang dimiliki untuk memperoleh PAD yang tinggi. PAD yang tinggi dapat menunjukkan bahwa pemerintah daerah telah berupaya dengan optimal untuk menggali sumber PAD sehingga tingkat kesejahterannya lebih tinggi dibandingkan daerah yang PAD rendah (Armaja, Ibrahim, R., 2015)

Dalam pengelolaan anggaran, tolak ukur kemandirian daerah dalam melaksanakan pembangunan adalah besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga PAD yang nilainya semakin besar dibandingkan pemberian dana yang telah diberikan pemerintah pusat maka pemerintah daerah mempunyai tingkat kemandirian keuangan atau fiskal yang tinggi, namun masih terdapat juga daerah yang bergantung pada transfer pemerintah pusat sehingga membutuhkan dana bantuan pusat yang disebut dana perimbangan (Putra and Ulupui, 2015)

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, dana perimbangan merupakan bentuk tanggung jawab yang harus dipenuhi oleh pemerintah pusat atas pelaksanaan otonomi daerah dan bentuk dari perwujudan bahwa sistem otonomi daerah merupakan sistem yang diimplementasikan, akan tetapi tetap terletak dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penggunaan dana perimbangan juga menjadi kekuasaan yang dimiliki pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerah dapat berperan penting dalam alokasi dan distribusi belanja daerah (Wiraswasta, Pudjihardjo and Adis, 2018)

Pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah memerlukan manusia yang berkualitas yang memiliki peran selaku modal dasar pembangunan. Maka, dalam rangka mewujudkan manusia yang berkualitas belanja daerah dialokasikan untuk membiayai sektor publik yang menjadi prioritas dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia. (Kusuma and Handayani, 2017)

Adanya desentralisasi fiskal dengan pelaksanaan fungsi pemerintahan daerah berjalan dengan baik, hal ini terjadi jika ada dukungan pendapatan yang memadai dan dialokasikan tepat sasaran untuk pengeluaran sektor publik. Maka peningkatan pendapatan daerah dapat memungkinkan berdampak pada peningkatan Indeks Pembangunan Manusia yang menggambarkan tentang kesejahteraan masyarakat (Bharanti, 2019)

Aspek yang mempengaruhi pembangunan pada suatu daerah adalah pengeluaran sektor publik dengan adanya kebijakan dan pengelolaan keuangan pemerintah daerah diharapkan kebijakan publik yang telah dirancang menjadi lebih baik terutama dalam pelayanan dan penyediaan dari adanya kebutuhan publik

sehingga menjadi selaras dengan hal yang dibutuhkan masyarakat. Hal tersebut dapat diwujudkan dengan pemerintah daerah mampu melakukan perubahan dalam komposisi belanja yang dialokasikan untuk hal-hal yang lebih berguna yaitu terkait dengan menunjang program kepentingan publik salah satunya dengan alokasi belanja modal secara tepat (Putra and Dewi, 2018)

Perubahan komposisi belanja merupakan langkah tepat yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagai upaya dalam rangka meningkatkan investasi modal yang akan berdampak pada peningkatan tingkat kepercayaan publik. Peningkatan belanja modal diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik dan barang publik karena tujuan adanya belanja modal adalah peningkatan aset tetap daerah yang merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik dan peningkatan infrastruktur berupa fasilitas yang disediakan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat sehingga terwujudnya pembangunan manusia yang berkualitas (Farel, 2015)

Penelitian ini merupakan pengembangan dari adanya penelitian yang dilakukan oleh (Rahmayati and Pertiwi, 2018) karena dari penelitian tersebut hanya menjelaskan hubungan langsung antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan dana perimbangan terhadap Indeks Pembangunan Manusia(IPM), sehingga dalam penelitian ini ditambahkan variabel intervening yaitu belanja modal. Penambahan variabel belanja modal ini karena berperan sebagai komponen belanja daerah, sehingga dapat diketahui komponen pendapatan daerah sebagai variabel independen yang dialokasikan melalui belanja modal mempengaruhi IPM atau tidak.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang telah dilakukan oleh (Bharanti, 2019) karena kinerja keuangan dan dana perimbangan digunakan sebagai variabel independen, sedangkan (Putra and Dewi, 2018) lokasi penelitiannya berada di tingkat provinsi yaitu Provinsi Bali.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini memilih lokasi penelitian Kota Surabaya dikarenakan ibu kota Provinsi Jawa Timur dan didukung terdapat laporan realisasi anggaran tahun 2010-2019 dengan kategori indeks pembangunan manusia yang berada di peringkat 3 besar dan pernah menjadi peringkat 1 dalam tingkat Jawa Timur didukung dengan memiliki kemandirian keuangan daerah yang tinggi. Maka, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai Indeks Pembangunan Manusia di Kota Surabaya dengan judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Kota Surabaya dengan Belanja Modal Sebagai Variabel Intervening”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap indeks pembangunan manusia di Kota Surabaya?
2. Apakah dana perimbangan berpengaruh terhadap indeks pembangunan manusia di Kota Surabaya?
3. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap indeks pembangunan manusia melalui belanja modal di Kota Surabaya?

4. Apakah dana perimbangan berpengaruh terhadap indeks pembangunan manusia melalui belanja modal di Kota Surabaya?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berlandaskan pada latar belakang dan rumusan masalah, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh pendapatan asli daerah terhadap indeks pembangunan manusia di Kota Surabaya
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh dana perimbangan terhadap indeks pembangunan manusia di Kota Surabaya
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh pendapatan asli daerah terhadap indeks pembangunan manusia melalui belanja modal di Kota Surabaya
4. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh dana perimbangan terhadap indeks pembangunan manusia melalui belanja modal di Kota Surabaya

### **1.4 Ruang Lingkup**

Dalam menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Indeks Pembangunan Manusia melalui Belanja Modal, ruang lingkup penelitian ini ditentukan dengan menggunakan variabel independen antara lain adalah Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan variabel intervening adalah Belanja Modal dan variabel dependen adalah Indeks Pembangunan Manusia di Kota Surabaya dalam kurun waktu 10 Tahun (2010-2019)



## 1.5 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan secara praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Secara Teoritis:

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai tambahan informasi dan pengetahuan atau sebagai literatur yang bermanfaat bagi pembaca

2. Manfaat Secara Praktis:

- a. Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan dapat memperluas pengetahuan tentang Indeks Pembangunan Manusia

- b. Bagi peneliti selanjutnya, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi melaksanakan penelitian dengan tema yang sama agar dapat menjadi lebih baik

- c. Bagi pemerintah Kota Surabaya, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan untuk pemerintah dalam merancang strategi pembangunan yang tepat sasaran untuk mendapatkan sumber pendapatan daerah yang terus meningkat supaya dapat meningkatkan belanja daerah khususnya belanja modal yang bertujuan untuk meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia.