

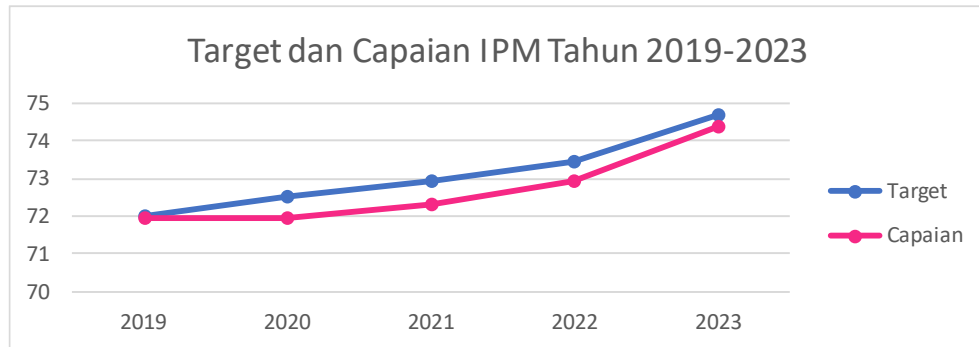
# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Seiring berkembangnya waktu, konsep pembangunan manusia yang awalnya hanya bertujuan untuk menyediakan kebutuhan material untuk kelangsungan hidup manusia berubah menjadi konsep pembangunan manusia dengan tujuan meningkatkan taraf hidup manusia secara nyata dan berkesinambungan. Faktanya untuk memperbaiki hal tersebut tidaklah mudah, karena terdapat beberapa masalah yang akan dihadapi. Kebijakan untuk mengatasi tantangan-tantangan ini dikembangkan menggunakan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang merupakan indikator statistik untuk mengevaluasi kualitas hidup dan pembangunan manusia di suatu wilayah (BPS RI, 2022).

*United Nations Development Programme* atau UNDP mempublikasikan pertama kali gagasan terkait IPM pada tahun 1990. Kemudian, 191 negara di dunia dibagi menjadi empat kategori dengan tingkatan pembangunan manusia mulai dari sangat tinggi, tinggi, sedang, atau rendah oleh UNDP. Indonesia berada pada peringkat 114 dari 191 negara dengan tingkat pembangunan manusia yang tinggi serta memiliki Indeks Pembangunan Manusia sebesar 0.705 (UNDP, 2022). Menurut (BPS RI, 2023) Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia sebesar 74,39 meningkat sebesar 0,84% dari tahun sebelumnya. Hal ini menunjukkan efektivitas kebijakan yang dikeluarkan pemerintah Indonesia untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat

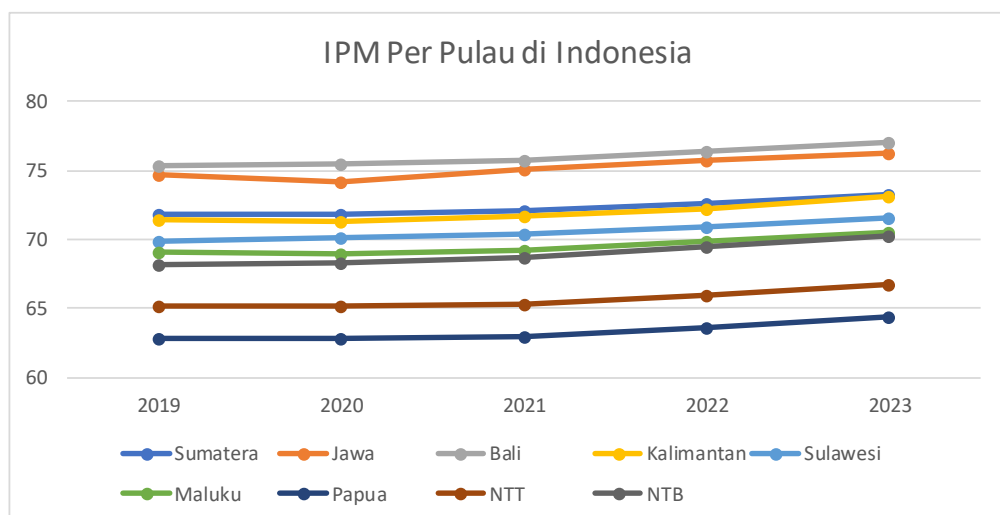


Gambar 1.1: Target dan Capaian IPM Tahun 2019-2023

Sumber: Badan Pusat Statistik (diolah 2024)

<https://www.bps.go.id>

Pencapaian IPM masih tidak selaras dengan target yang ditetapkan sebelumnya. Sepanjang lima tahun terakhir, pencapaian IPM nasional yang berubah-ubah jika dibandingkan dengan target seperti yang dipaparkan dalam gambar 1.1. Indonesia hampir mencapai target IPM pada periode 2019 dan 2023. Namun, tidak mencapai target pada periode 2020 hingga 2022.



Gambar 1.2: IPM Per Pulau di Indonesia

Sumber : *website* Badan Pusat Statistik (diolah peneliti 2024)

<https://www.bps.go.id>

Meskipun terbilang berhasil, Indonesia masih memiliki permasalahan terkait pemerataan pembangunan manusianya. Pada gambar 1.2 diatas dapat dilihat bahwa selama periode 2019-2023 pulau Jawa dan Bali memiliki tingkat pembangunan manusia yang tinggi akan tetapi wilayah Papua dan Nusa Tenggara Timur memiliki tingkat pembangunan manusia yang lebih rendah dari wilayah lainnya. Oleh karena itu, penelitian berfokus pada wilayah Nusa Tenggara Timur. Peneliti mengecualikan Papua sebab dilansir dari laman *website* JDIH Kemenkeu, wilayah Papua mendapatkan bantuan dana otonomi khusus yang telah diatur dalam Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 yang menyatakan bahwa Provinsi Papua merupakan wilayah dengan penerimaan khusus dalam artian dana otonomi khusus untuk mendanai kegiatan yang menjadi kebutuhan dan prioritas daerah.

Tingkat pembangunan manusia di Nusa Tenggara Timur dapat terjadi karena adanya beberapa masalah terkait pendidikan dan kesehatan yang dimana lingkup tersebut memengaruhi presentase indeks pembangunan manusianya. (Gatra, 2023) mengungkap bahwa masih rendahnya tingkat kemelekan dan kecakapan bahasa Inggris di kalangan siswa. Hal ini dikaitkan dengan kurangnya inovasi guru, motivasi yang rendah, dan fasilitas yang tidak memadai.

Selain dari segi Pendidikan, permasalahan yang terjadi di Provinsi Nusa Tenggara Timur ialah dari sektor kesehatan. Hendra (2023) menuturkan bahwa warga di Kecamatan Lembor Selatan, Kabupaten Manggarai mengeluhkan minimnya fasilitas di Puskesmas Lengkong Cepang. Hal ini terjadi lantaran Puskesmas tersebut tidak dilengkapi fasilitas listrik dan kondisi bangunan yang tidak nyaman bagi pasien. Tak jauh berbeda, (Anin, 2023) mengungkapkan bahwa Puskesmas Pankase atau Oleta di Kota Kupang juga memiliki fasilitas

yang kurang memadai. Mulai dari sampah yang berserakan hingga petugas *cleaning service* dan satpam yang tidak ada. Selain itu, (Kalu, 2023) menuturkan bahwa gaji tenaga kesehatan di Provinsi ini pun turut menjadi permasalahan. Seperti yang disampaikan oleh Aemillianus Mau selaku Ketua Persatuan Perawat Nasional Indonesia (PPNI) NTT, bahwa sebanyak kurang lebih 500 tenaga kesehatan di NTT masih digaji dengan tidak layak. Gaji yang diterima oleh tenaga kesehatan berkisar dari 250 ribu rupiah hingga 1 juta rupiah.

Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah sudah menerapkan kebijakan terkait desentralisasi fiskal. Sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 157 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang dilansir dari laman BPK, desentralisasi fiskal adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah di Indonesia untuk mengatur dan menyelenggarakan urusan pemerintahan. Maka dari itu pemerintah daerah bisa membuat kebijakan yang sesuai kondisi daerahnya tanpa campur tangan pemerintah pusat dengan tujuan menyejahterakan masyarakat dan pemerataan pembangunan manusia (Dona dkk., 2022). Namun kesenjangan regional dapat timbul dari variasi kondisi daerah, topografi, budaya, sumber alam, sumber daya manusia, dan faktor lainnya. Untuk mencegah terjadinya ketimpangan tersebut, pemerintah pusat menyalurkan APBN dalam bentuk dana transfer untuk dialokasikan ke daerah dan digunakan untuk memenuhi kebutuhan daerah tersebut (Natasya dkk., 2022).

Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan salah satu jenis dana transfer yang diperuntukkan untuk keperluan pembiayaan program, kegiatan, dan kebijakan khusus serta bantuan penyelenggaraan pelayanan publik, yang

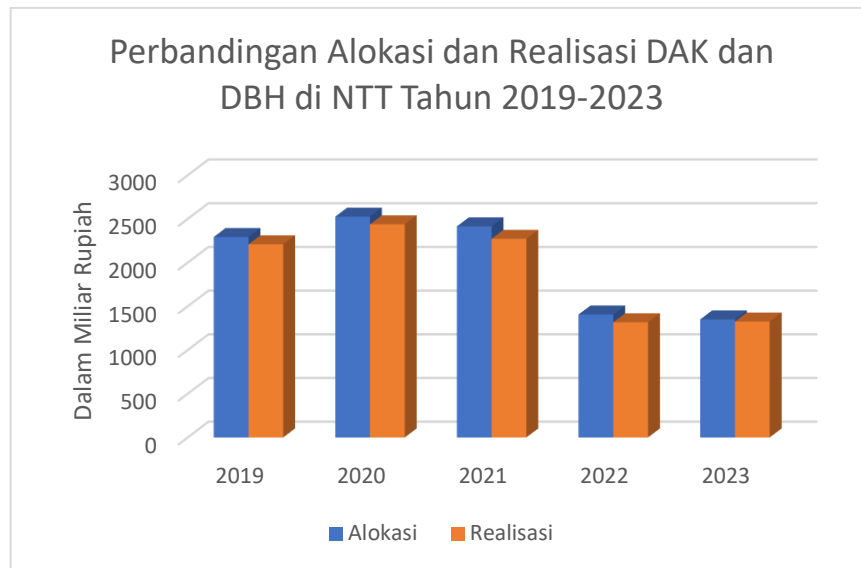
penggunaannya telah ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini tertuang dalam (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022) tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang dilansir dari laman BPK. DAK mendorong penyediaan layanan publik serta pembangunan dan pengadaan infrastruktur di suatu daerah. Namun pengambilan keputusan dan perumusan kebijakan masih bergantung pada pemerintah pusat dan penggunaan DAK tidak optimal serta jauh dari target yang ditetapkan, maka penyaluran DAK dinilai masih belum efektif (Sulaeman & Andriyanto, 2021).

Dilansir dari *website* Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, sumber pendapatan APBN lainnya yang dialokasikan ke daerah untuk mendanai kebutuhan dalam rangka desentralisasi, yaitu Dana Bagi Hasil (DBH). Jenis DBH meliputi DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam. DBH Pajak mencakup Pajak Bumi dan Bangunan, Pajak Penghasilan, dan Cukai Hasil Tembakau. Sementara itu Kehutanan, Mineral dan Batu Bara, Minyak Bumi dan Gas Bumi, Pengusahaan Panas Bumi dan Perikanan merupakan contoh dari DBH SDA (Kementerian Keuangan, 2017). Meskipun DBH ini bisa digunakan untuk mengurangi ketimpangan dan meningkatkan pemerataan antar daerah, namun masih banyak pemerintah daerah yang mengeluhkan terkait tidak pastinya jumlah DBH yang diterima, terutama DBH SDA. Hal ini bisa terjadi karena adanya perbedaan antara jumlah alokasi yang ditetapkan dengan jumlah DBH SDA yang disalurkan karena penyalurannya didasarkan pada realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) tahun berjalan (Mundiroh, 2019). Dilansir dari Rincian Dana Transfer Umum Tahun Anggaran 2023 (Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, 2022), untuk DBH Pajak PPH sebesar Rp 42.774.519, kemudian untuk

DBH Pajak PBB sebesar Rp 3.215.041, dan untuk DBH Pajak CHT sebesar Rp 6.442.849. Sementara itu untuk DBH SDA Minerba sebesar Rp 214.006 dan untuk DBH SDA Panas Bumi sebesar Rp 1.139.084. Total keseluruhan DBH NTT Tahun 2023 adalah sebesar Rp 53.785.499.

Dana yang ditransfer dari pusat ke daerah juga diwujudkan dalam bentuk Belanja Daerah. Belanja Daerah adalah pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai bentuk kewajiban untuk mendanai pelaksanaan urusan di daerahnya (Hasbullah dkk., 2021). Selain itu, belanja daerah juga dapat mempercepat pembangunan di suatu daerah (Masduki dkk., 2021). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 struktur belanja daerah terbagi menjadi Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung. Belanja Langsung terdiri dari Belanja Pegawai Langsung, Belanja Barang dan Jasa, dan Belanja Modal. Sementara itu, Belanja Tidak Langsung terdiri dari Belanja Pegawai Tidak Langsung, Belanja Bunga, Belanja Subsidi, Belanja Hibah, Belanja Bantuan Sosial, Belanja Bagi Hasil kepada Provinsi, Kabupaten atau Kota dan Pemerintah Desa, Belanja Bantuan Keuangan kepada Provinsi, Kabupaten atau Kota dan Pemerintah Desa, dan Belanja Tidak Terduga.

Akan tetapi meskipun desentralisasi fiskal sudah diterapkan, masih ditemukan permasalahan terkait pengalokasian atau penganggaran dari Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, dan Belanja Daerah. Pada gambar 1.3 dapat dilihat bahwa realisasi dari Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil di Nusa Tenggara Timur pada periode 2019-2023 masih belum selaras dengan alokasi yang didapatkan.

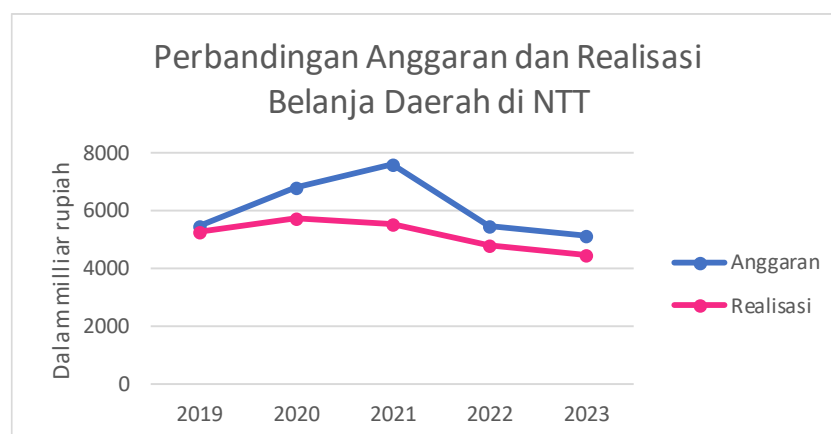


Gambar 1.3: Perbandingan Alokasi dan Realisasi DAK dan DBH di NTT tahun 2019-2023

Sumber: *website* Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (diolah peneliti 2024)

<https://djk.kemenkeu.go.id/>

Selain itu dapat dilihat pada gambar 1.4 bahwa realisasi Belanja Daerah di Nusa Tenggara Timur selama tahun 2019-2023, masih tidak sebanding dengan anggaran yang didapatkan.



Gambar 1.4: Perbandingan Anggaran dan Realisasi Belanja Daerah di NTT

Sumber: *website* Badan Pusat Statistik (diolah peneliti 2024)

<https://djk.kemenkeu.go.id/>

Beberapa penelitian terkait pengaruh DAK terhadap IPM memiliki hasil yang beragam. Pada penelitian penelitian Gulo dkk, (2023) menyatakan bahwa

DAK memiliki pengaruh positif terhadap IPM, yang artinya ketika nilai realisasi dari DAK tersebut meningkat maka nilai dari IPM juga akan meningkat. Namun, pada penelitian (Melgiana & Riasning, 2019) menyatakan bahwa DAK tidak memiliki pengaruh terhadap IPM, yang artinya ketika nilai dari realisasi DAK tersebut meningkat tidak akan mempengaruhi naik atau turunnya nilai dari IPM.

Begitu pula dengan penelitian DBH terhadap IPM juga memiliki hasil yang berbeda. Seperti dalam penelitian (Boky, 2023) yang memiliki hasil DBH berpengaruh positif terhadap IPM, dimana ketika nilai dari realisasi DBH meningkat maka nilai IPM akan ikut meningkat. Namun pada penelitian Karampuan dkk., (2023) menyatakan bahwa DBH memiliki pengaruh negatif terhadap IPM, yang artinya ketika nilai dari realisasi DBH mengalami peningkatan justru nilai dari IPM akan mengalami penurunan.

Penelitian terkait BD dan IPM pun memiliki hasil yang beragam. Hal ini dapat ditinjau dari penelitian Fatimatuzzahro (2022) yang menyatakan bahwa BD berpengaruh positif terhadap IPM, artinya ketika nilai alokasi belanja daerah tersebut mengalami peningkatan maka nilai dari IPM juga akan ikut meningkat. Disisi lain (Dzulqornain, 2022) menyatakan bahwa BD tidak memiliki pengaruh terhadap IPM, yang memiliki arti bahwa naik turunnya nilai alokasi belanja daerah tidak akan mempengaruhi naik turunnya nilai IPM.

Pembahasan penelitian terkait DAK terhadap BD memiliki kesimpulan yang berbeda yang dapat dilihat pada penelitian Fadilah (2020) yang menyatakan DAK tidak berpengaruh terhadap BD, dimana ketika nilai realisasi DAK tidak akan mempengaruhi naik turunnya nilai alokasi Belanja Daerah. Di sisi lain pada



penelitian (Melda & Syofyan, 2020) menjelaskan bahwa DAK berpengaruh positif terhadap BD, yang artinya nilai realisasi DAK yang naik akan meningkatkan nilai alokasi Belanja Daerah.

Terkait penelitian Melda & Syofyan (2020) yang menjelaskan bahwa DBH tidak memiliki pengaruh terhadap BD, dimana naik turunnya nilai alokasi Belanja Daerah tidak dipengaruhi oleh nilai realisasi DBH. Di sisi lain pada penelitian (Fadilah & Helmayunita, 2020) menyatakan bahwa DBH berpengaruh positif terhadap BD, artinya meningkatnya nilai alokasi Belanja Daerah dipengaruhi oleh meningkatnya nilai realisasi DBH.

Dari beberapa penelitian diatas, masih ditemukan adanya perbedaaan hasil antara pengaruh Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Daerah, pengaruh Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil terhadap Indeks Pembangunan Manusia, maupun Belanja Daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia. Disisi lain juga banyak penelitian sebelumnya yang membahas pengaruh DAK dan DBH terhadap IPM dengan Belanja Modal sebagai variabel mediasi. Namun, masih sedikit penelitian yang membahas pengaruh DAK dan DBH terhadap IPM dengan Belanja Daerah sebagai variabel mediasi. Pada model penelitian ini, variabel mediasi yang digunakan adalah Belanja Daerah, karena pada penelitian Febrian & Suhartini (2023) variabel mediasi yang digunakan adalah Belanja Modal, namun hasil dari penelitian tersebut Belanja Modal belum mampu memediasi. Namun pada penelitian (Hartika & Dithisari, 2022) Belanja Daerah mampu memediasi hubungan antara Dana Perimbangan dengan Indeks Pembangunan Manusia. Oleh karena itu, peneliti menggunakan Belanja Daerah sebagai variabel mediasi. Selain itu, Belanja Daerah memiliki cakupan yang lebih

luas sebab Belanja Daerah terdiri dari beberapa belanja termasuk belanja modal didalamnya sehingga dapat yang diharapkan dapat memediasi hubungan antara Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil terhadap Indeks Pembangunan Manusia.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI INDEKS PEMBANGUNAN MANUSIA DENGAN BELANJA DAERAH SEBAGAI VARIABEL PEMEDIASI”** di wilayah Nusa Tenggara Timur dengan rentang waktu 2019-2023.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan, yaitu:

1. Apakah terdapat pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Daerah?
2. Apakah terdapat pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Daerah?
3. Apakah terdapat pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Indeks Pembangunan Manusia?
4. Apakah terdapat pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Indeks Pembangunan Manusia?
5. Apakah terdapat pengaruh Belanja Daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia?
6. Apakah Belanja Daerah dapat memediasi hubungan antara Dana Alokasi Khusus dengan Indeks Pembangunan Manusia?

7. Apakah Belanja Daerah dapat memediasi hubungan antara Dana Bagi Hasil dengan Indeks Pembangunan Manusia?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Menguji dan menganalisis pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Daerah.
2. Menguji dan menganalisis pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Daerah.
3. Menguji dan menganalisis pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Indeks Pembangunan Manusia.
4. Menguji dan menganalisis pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Indeks Pembangunan Manusia.
5. Menguji dan menganalisis pengaruh Belanja Daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia.
6. Menguji dan menganalisis apakah Belanja Daerah dapat memediasi hubungan antara Dana Alokasi Khusus dengan Indeks Pembangunan Manusia.
7. Menguji dan menganalisis apakah Belanja Daerah dapat memediasi hubungan antara Dana Bagi Hasil dengan Indeks Pembangunan Manusia.

#### 1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan kegunaan sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menjelaskan kajian empiris dalam mendukung teori *stewardship* khususnya pengaruh pengelolaan Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil terhadap Indeks Pembangunan Manusia melalui Belanja Daerah sebagai variabel mediasi. Selain itu, penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi peneliti selanjutnya yang tertarik melakukan penelitian terkait topik yang serupa.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat memberikan informasi kepada pemerintah daerah, khususnya Nusa Tenggara Timur mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi Indeks Pembangunan Manusia. Faktor-faktor tersebut dapat diharapkan menjadi acuan atau landasan bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia didaerahnya.