

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Otonomi daerah telah menjadi bagian isu strategis dalam konsep pembangunan ekonomi di Indonesia. Kebijakan ini dirancang guna memberikan kewenangan yang menyeluruh kepada pemerintah daerah guna pengelolaan pembangunan serta menentukan kebijakan yang selaras akan kebutuhan dan permasalahan pada daerah tersebut (Budiardjo Miriam, 2019) . Dengan adanya hal ini, diharapkan pemerintah mampu melayani masyarakat dengan lebih optimal, sehingga kesejahteraan masyarakat mampu tercapai melalui kebijakan yang lebih efektif dan lebih tepat sasaran.

Pengembangan sumber daya manusia yang berkualitas menjadi faktor utama dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Kualitas sumber daya manusia memegang peran vital guna menentukan kemajuan suatu negara. Sebaliknya, jika kualitas sumber daya manusia rendah, hal tersebut justru dapat menjadi beban dalam proses pembangunan (P.Todaro & C. Smith, 2006). Pembangunan manusia menjadi aspek fundamental dalam mengatasi tantangan yang dirasakan di berbagai negara berkembang. Oleh karena itu, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sering digunakan sebagai acuan ukur tingkat kemajuan suatu negara, baik yang tergolong terbelakang, berkembang, maupun maju. Selain itu, IPM juga menjadi indikator penting dalam aspek menilai dampak kebijakan ekonomi terhadap standar hidup masyarakat (Waris et al., 2017)

United Nations Development Programme (UNDP), sebagai lembaga yang mengukur Indeks Pembangunan Manusia, menjelaskan bahwa pembangunan

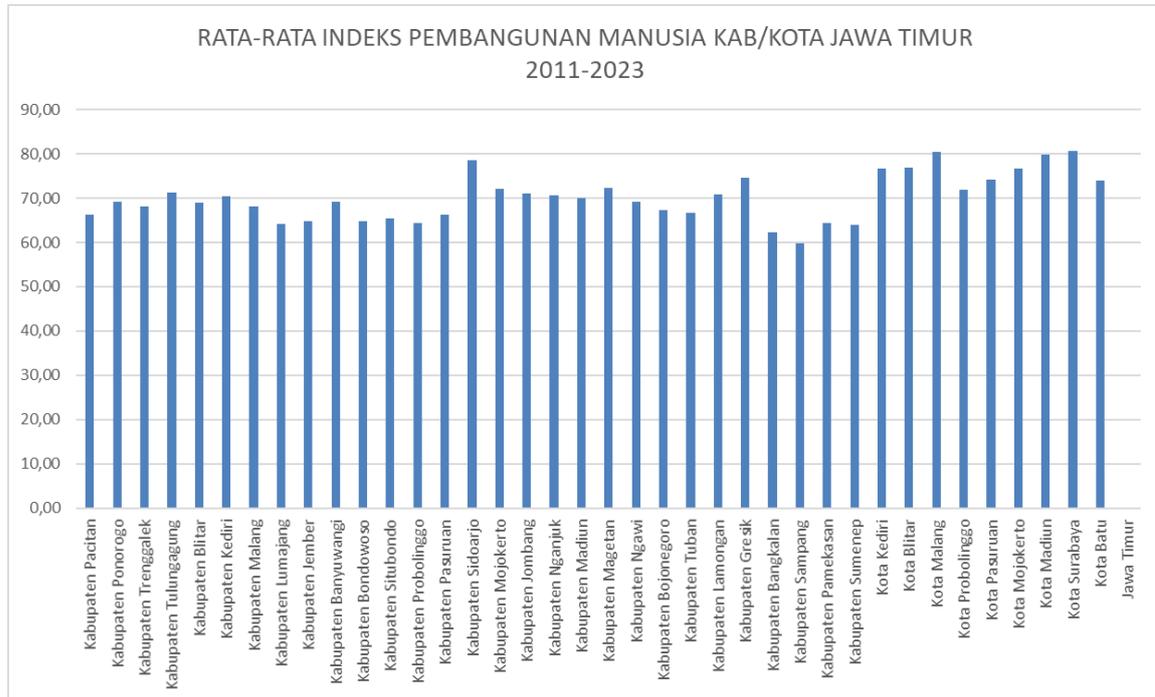
manusia adalah suatu upaya yang bertujuan guna memperlebar pilihan dan peluang bagi masyarakat. Kualitas sumber daya manusia dapat diidentifikasi melalui tiga bidang utama, yakni tingkat pendidikan, kualitas kesehatan, serta kondisi ekonomi yang semakin membaik. Keberhasilan pembangunan suatu negara dapat diukur menggunakan berbagai indikator, salah satunya dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) (UNDP, 1995). Dengan menggunakan parameter ini, efektivitas kebijakan pembangunan dapat dianalisis secara lebih objektif dan komprehensif.

(UNDP) dalam (Karyono et al., 2020) *United Nations Development Programme* (UNDP) mematenkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sebagai alat dalam menilai kualitas pembangunan manusia berdasarkan tiga komponen utama. Komponen pertama adalah angka harapan hidup saat lahir, yang menjadi indikator untuk mengukur kesehatan dan usia masyarakat. Komponen kedua mencakup aspek pendidikan, yang dilihat berdasar rata-rata lama sekolah seseorang dan harapan untuk sekolah lebih lama. Sementara itu, komponen ketiga berkaitan dengan tingkat ekonomi masyarakat, yang diukur memakai paritas daya beli (*Purchasing Power Parity*). Ketiga faktor ini sangat berperan dalam menilai sejauh mana sebuah negara cakup meningkatkan kualitas sumber daya manusianya. Selain saling berkaitan, komponen tersebut juga dipengaruhi oleh faktor eksternal seperti kebijakan pemerintah, pertumbuhan ekonomi, dan kondisi sosial. Oleh karena itu, untuk meningkatkan nilai IPM, ketiga aspek ini harus ditingkatkan secara bersamaan. Hal ini penting mengingat IPM menjadi salah satu indikator utama dalam menilai keberhasilan pembangunan ekonomi suatu negara. Pembangunan ekonomi sendiri merupakan suatu proses transformasi yang bertujuan menciptakan kondisi yang lebih baik guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Bagi

wilayah kabupaten/kota yang menjadi ujung tombak dalam implementasi kebijakan pembangunan, peningkatan IPM mencerminkan kemajuan dalam kesejahteraan masyarakat yang lebih luas.

Keberhasilan pembangunan daerah berkontribusi besar terhadap pencapaian pembangunan nasional. Otonomi Daerah yang dijadikan prinsip memungkinkan pemerintah wilayah daerah mengelola sumber daya dengan mandiri, sehingga membuka peluang bagi peningkatan demokrasi, efisiensi, serta kesejahteraan masyarakat menuju kehidupan yang lebih sejahtera dan berkeadilan. Kabupaten dan kota berperan sebagai pelaksana utama pembangunan di tingkat lokal, sedangkan pemerintah provinsi bertindak sebagai koordinator yang memastikan keselarasan kebijakan di berbagai daerah. Kedua tingkatan pemerintahan ini memiliki kewenangan serta tanggung jawab dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat beserta menerapkan pedoman tata kelola pemerintahan yang baik (Setiawina & Arsa, 2015). Dengan pendekatan yang tepat dalam pengelolaan pembangunan daerah, diharapkan kesejahteraan masyarakat dapat terus meningkat, selaras dengan tujuan utama dari konsep pembangunan berkelanjutan.

Gambar 1. 1 Rata-Rata Indeks Pembangunan Manusia Kab/Kota Jawa Timur 2011 - 2023



Sumber : BPS, diolah

Salah satu daerah di Indonesia yang memiliki peran strategis dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan adalah Provinsi Jawa Timur. Karena provinsi ini merupakan provinsi terbesar dan terluas di Pulau Jawa, yang mencakup 29 Kabupaten dan 9 Kota dan membuat Provinsi Jawa Timur ditetapkan menjadi Provinsi dengan jumlah wilayah daerah terbanyak di Indonesia. Provinsi Jawa Timur terbelah menjadi dua kawasan wilayah, yaitu Jawa Timur daratan dan Kepulauan Madura. Berdasarkan data yang ditampilkan, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di empat kabupaten yang terletak di Madura masih tergolong rendah. Bahkan, jika disandingkan dengan wilayah lain di Provinsi Jawa Timur, keempat kabupaten ini memiliki peringkat IPM yang paling rendah. Kondisi ini menjadi tantangan tersendiri dalam menjalankan program pembangunan nasional di daerah-daerah tersebut. Untuk memastikan keberhasilan program pembangunan,

pemerintah daerah membutuhkan pendanaan yang memadai. Dalam konteks ini, UU No.32 dan 34 2004 telah mengatur apa saja sumber dana yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah daerah guna membiayai berbagai aktivitas dalam konteks jalannya desentralisasi. Adanya dukungan dana yang mencukupi, pemerintah wilayah daerah dapat lebih leluasa dalam menjalankan kebijakan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayahnya.

(Sarkoro dan Zulfikar 2016) dalam (Munfarida & Priyojadmiko, 2020), menegaskan bahwa desentralisasi fiskal berperan dalam mendorong pemerintah daerah agar semakin efektif mengelola pembagian dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pengelolaan anggaran tidak boleh hanya difokuskan pada sektor utama saja, tetapi juga harus memperhatikan sektor pendukung lainnya yang turut berkontribusi dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan kebijakan desentralisasi fiskal yang tepat, daerah dapat mengoptimalkan penggunaan anggaran agar lebih efektif dalam menciptakan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan yang berkelanjutan.

Desentralisasi merupakan suatu mekanisme pengalihan hak, tanggung jawab, serta sumber daya dari pemerintah pusat kepada pemerintah wilayah daerah. Langkah ini bertujuan untuk mendorong demokratisasi di tingkat daerah, meningkatkan kesejahteraan ekonomi, memperbaiki kualitas pelayanan publik, serta mewujudkan pembangunan sosial yang lebih efisien dan efektif (Khuasini, 2018). Di Indonesia, kebijakan desentralisasi mulai diterapkan pada tahun 2001, menandai perubahan signifikan dari sistem pemerintahan yang sebelumnya bersifat sentral menjadi sistem yang lebih meluas. Desentralisasi fiskal sendiri memiliki peran penting dalam mengatasi permasalahan terkait rendahnya pendapatan daerah,

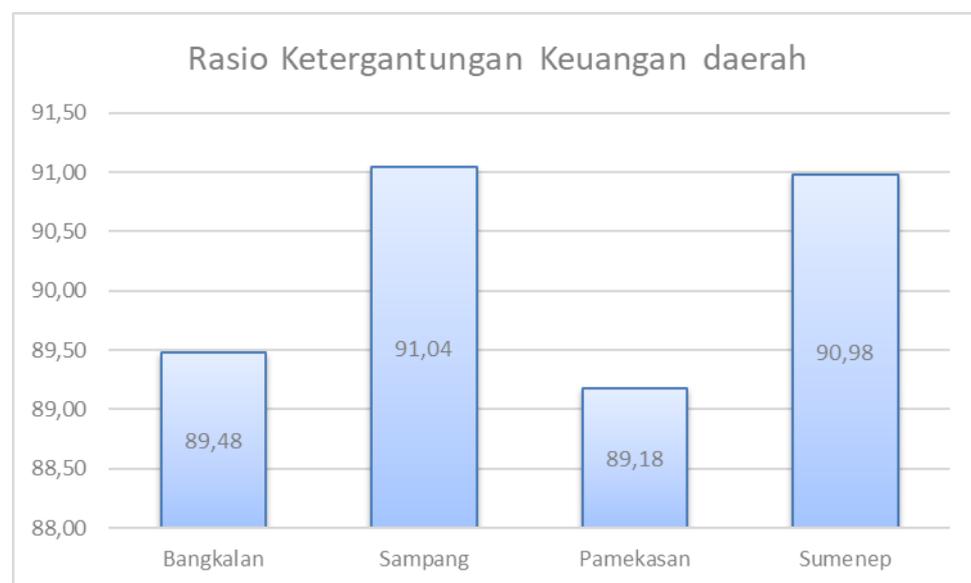
mengelola eksternalitas ekonomi, serta mendistribusikan kembali pendapatan secara lebih merata. Selain itu, kebijakan ini juga dirancang untuk menjaga stabilitas ekonomi makro di tingkat nasional (Suwandi & Warokka, 2013). Dengan demikian, implementasi desentralisasi fiskal yang baik dapat menjadi solusi strategis dalam mengangkat pertumbuhan ekonomi daerah dalam upaya meningkatnya kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh.

Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, otonomi daerah diartikan sebagai hak, tanggung jawab, serta wewenang yang dimiliki oleh suatu daerah dalam mengelola dan merumuskan rumah tangga pemerintahannya masing-masing, juga dalam bidang ekonomi dan pembangunan. Kebijakan ini diberlakukan dengan tujuan utama untuk memberikan kebebasan bagi pemerintah wilayah daerah mengatur dan mengalokasikan anggarannya secara mandiri. Selain itu, penerapan otonomi daerah juga bertujuan untuk mengurangi potensi disintegrasi serta meningkatkan efisiensi serta efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, terkhusus pelayanan publik. Dengan adanya kebijakan ini, diharapkan kesejahteraan masyarakat dapat lebih terjamin melalui sistem pemerintahan yang lebih responsif terhadap kebutuhan lokal.

Namun, dalam pelaksanaannya, otonomi daerah menghadapi berbagai tantangan, salah satunya adalah tingginya ketergantungan daerah dengan dana transfer dari pemerintah pusat. Ketergantungan ini dapat diukur melalui rasio perbandingan antara jumlah dana transfer yang diterima daerah dengan total pendapatan daerah secara keseluruhan. Semakin besar nilai rasio yang diperoleh, akan tinggi pula tingkat ketergantungan daerah dengan pendanaan dari pusat. Hal ini menjadi salah satu ganjalan utama dalam mewujudkan daerah dengan fiskal yang

mandiri, sebab daerah yang terus-menerus mengandalkan dana pusat akan sulit untuk mengembangkan sumber pendapatan sendiri. Maka dari itu, dibutuhkan rancangan yang sesuai agar daerah mampu meningkatkan pendapatan asli mereka dan secara bertahap mengurangi ketergantungan pada bantuan dari pemerintah pusat.

Gambar 1. 2 Rata-rata Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah Kabupaten di Pulau Madura Tahun 2011 - 2023



Sumber : DJPK Kemenkeu, diolah

Melihat data pada Gambar 1.2, Kabupaten Bangkalan memiliki rasio ketergantungan keuangan sebesar 89,48%, yang berarti sebagian besar, atau sekitar 89,48%, dari total pendapatan daerahnya bersumber dari transfer dana pemerintah pusat. Kabupaten Sumenep menunjukkan ketergantungan yang lebih tinggi dengan rasio sebesar 90,98%, mencerminkan tingkat ketergantungan fiskal yang lebih besar dibandingkan Bangkalan. Di sisi lain, Kabupaten Pamekasan mencatat rasio ketergantungan terendah di antara keempat kabupaten di Madura, yaitu 89,19%. Angka ini menandakan bahwa meskipun masih bergantung pada transfer pusat, Pamekasan memiliki upaya yang lebih baik dalam mengelola dan mengoptimalkan

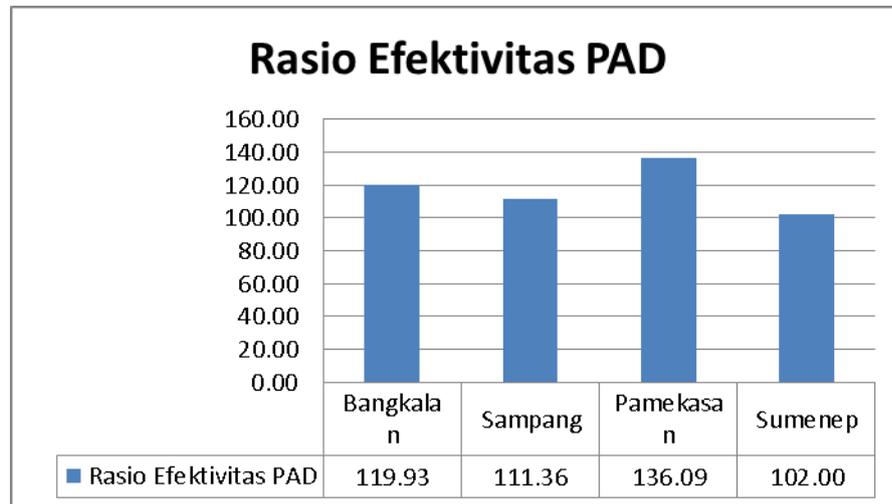
sumber pendapatan sendiri. Sementara itu, Kabupaten Sampang memiliki tingkat ketergantungan paling tinggi dengan rasio mencapai 91,04%, menunjukkan bahwa lebih dari separuh pendapatannya masih berpaut pada pembagian dana dari pemerintah pusat.

Ketergantungan yang tinggi ini menandakan bahwa kesiapan daerah dalam mengelola keuangan secara mandiri masih terbatas. Kabupaten dengan rasio ketergantungan tertinggi, seperti Sumenep, memiliki ruang gerak yang lebih sempit dalam menentukan arah kebijakan pembangunan daerah karena harus menyesuaikan dengan kebijakan alokasi pusat. Sebaliknya, meskipun masih bergantung pada transfer pusat, Pamekasan dengan rasio ketergantungan terendah menunjukkan adanya peluang untuk meningkatkan kemandirian fiskal. Upaya ini dapat dilakukan dengan mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), seperti dengan meningkatkan penerimaan pajak dari daerah, retribusi, serta pengelolaan sumber daya lokal secara lebih efektif.

Tingginya rasio ketergantungan fiskal juga menunjukkan bahwa sebagian besar anggaran daerah condong digunakan untuk kebutuhan dasar, seperti pembangunan infrastruktur dan penyediaan layanan publik, dibandingkan dengan pengembangan inovasi lokal yang dapat berdampak langsung pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, ketergantungan yang tinggi terhadap dana transfer dapat menjadi indikator adanya keterbatasan dalam ekonomi lokal, yang berakibat pada minimnya alokasi anggaran untuk sektor strategis seperti peningkatan kualitas pendidikan, pelayanan kesehatan, serta pembangunan ekonomi berbasis potensi daerah. Oleh karena itu, diperlukan strategi yang lebih

efektif agar ketergantungan fiskal dapat dikurangi dan kapasitas daerah mampu ditingkatkan dalam mengelola sumber daya keuangannya yang mandiri.

Gambar 1.3 Rata-rata Rasio Efektivitas PAD Kabupaten di Pulau Madura Tahun 2011 - 2023



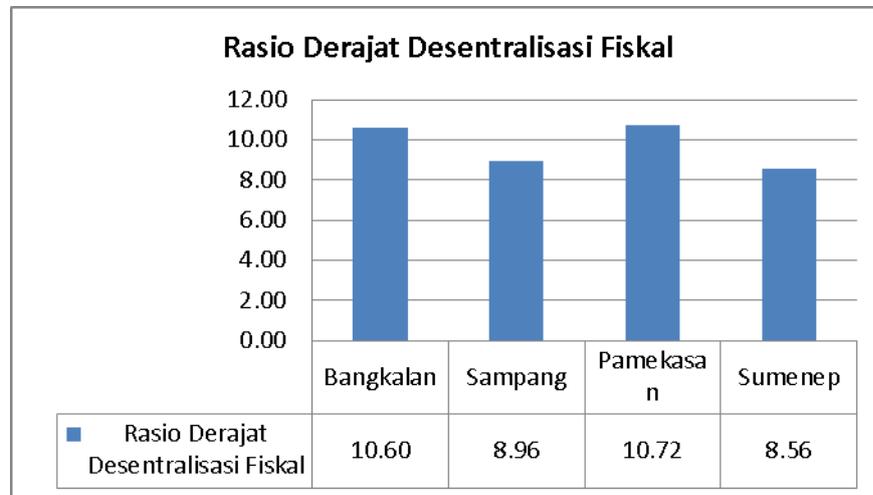
Sumber : DJPK Kemenkeu, diolah

Berdasarkan data pada Gambar 1.3, Kabupaten Bangkalan memiliki rata-rata rasio efektivitas sebesar 119,93%, yang mengindikasikan bahwa realisasi Pendapatan Asli Daerah telah melampaui sasaran yang ditetapkan. Kabupaten Sampang juga menunjukkan capaian positif dengan rasio efektivitas sebesar 111,36%, menandakan bahwa kinerja pengelolaan PAD di daerah ini cukup baik. Sementara itu, Kabupaten Pamekasan menonjol dengan rasio efektivitas tertinggi, yaitu mencapai 136,09%. Angka ini menunjukkan bahwa realisasi PAD di Pamekasan tidak hanya berhasil memenuhi target, tetapi bahkan jauh melampauinya, mencerminkan efektivitas yang sangat tinggi dalam pengelolaan pendapatan daerah. Di sisi lain, Kabupaten Sumenep mencatat rasio efektivitas sebesar 102%, yang meskipun lebih rendah dibandingkan dengan kabupaten lainnya, masih mencerminkan kinerja yang cukup baik dalam pencapaian target PAD.

Dalam konteks pengelolaan keuangan daerah, efektivitas PAD menjadi faktor krusial yang mempengaruhi pembangunan dan penyelenggaraan berbagai program yang didanai menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menurut (Mataris & Digdowiseiso, 2022). Namun, efektivitas PAD tidak dapat dilihat secara terpisah, melainkan harus dikaitkan dengan aspek lain, terutama Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Indeks ini mencerminkan kualitas hidup masyarakat melalui indikator pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan ekonomi masih tergolong rendah di wilayah Madura jika disandingkan dengan rata-rata Provinsi Jawa Timur.

Meskipun beberapa wilayah seperti Pamekasan dan Bangkalan mencatat rasio efektivitas PAD yang tinggi, hal ini belum cukup memberikan dampak signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh. Salah satu penyebab utama adalah masih minimnya peran serta PAD terhadap keseluruhan pendapatan daerah, mengingat keempat kabupaten di Madura masih memiliki tingkat ketergantungan yang cukup tinggi akan dana hibah dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara lebih merata, pemerintah daerah perlu bukan saja meningkatkan efektivitas PAD, melainkan juga memperluas sumber pendapatan lokal yang dapat memperkuat kemandirian fiskal dan mendukung pembangunan daerah secara lebih berkelanjutan.

Gambar 1. 4 Rata-rata Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal Kabupaten di Pulau Madura Tahun 2011 - 2023



Sumber : DJPK Kemenkeu, diolah

Kabupaten Pamekasan mencatat rasio derajat desentralisasi fiskal tertinggi di antara empat kabupaten di Madura, dengan angka mencapai 10,72%. Hal ini menunjukkan bahwa daerah tersebut memiliki sedikit lebih banyak kapasitas dalam mengelola keuangannya secara mandiri dibandingkan kabupaten lainnya. Bangkalan menempati posisi kedua dengan rasio 10,60%, sementara Sampang berada di urutan ketiga dengan rasio 8,96%. Sumenep, di sisi lain, menunjukkan tingkat kemandirian fiskal paling rendah, dengan rasio hanya sebesar 8,56%. Meskipun terdapat perbedaan kecil di antara keempat kabupaten, secara umum peran serta Pendapatan Asli Daerah akan keseluruhan total pendapatan daerah masih tergolong minim. Hal ini mengindikasikan bahwa sektor-sektor penghasil PAD, seperti pajak dari daerah, retribusi dari daerah, dan pengelolaan aset dari daerah, belum mampu dikelola secara optimal atau belum cukup signifikan untuk menopang kebutuhan fiskal secara mandiri.

Derajat desentralisasi fiskal yang rendah ini membawa dampak besar terhadap kapasitas daerah dalam membiayai pembangunan yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat. Ketergantungan yang masih cenderung tinggi akan alokasi dana transfer dari pemerintah pusat sebenarnya malah membatasi ruang gerak pemerintah daerah untuk menyusun dan menjalankan kebijakan pembangunan yang lebih sesuai dengan kondisi serta potensi lokal. Akibatnya, pemenuhan sektor-sektor fundamental tidak dapat dilakukan secara optimal. Kurangnya fleksibilitas dalam pengelolaan anggaran ini dapat menghambat inovasi daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Selain itu, tingginya ketergantungan terhadap dana pusat juga berdampak pada kualitas pembangunan manusia yang tercermin dalam Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Rendahnya kontribusi PAD dalam keseluruhan total pendapatan daerah menyebabkan keterbatasan dalam pendanaan program-program pembangunan yang secara langsung berpengaruh terhadap peningkatan kualitas hidup masyarakat. Mengingat bahwa kualitas sumber daya manusia sebagai komponen krusial dalam sebuah pembangunan, peningkatan IPM menjadi indikator utama yang mencerminkan sejauh mana suatu daerah mampu mencapai kesejahteraan yang berkelanjutan melalui strategi pembangunan yang efektif dan mandiri. Oleh karena itu penulis merencanakan sebuah penelitian dengan judul : **“Analisis Pengaruh Rasio ketergantungan Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas PAD, dan Derajat Desentralisasi Fiskal Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Pulau Madura Periode 2011-2023”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah dijelaskan diatas, maka permasalahan yang muncul adalah:

1. Apakah Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten di Pulau Madura.
2. Apakah Rasio Efektivitas PAD berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten di Pulau Madura.
3. Apakah Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten di Pulau Madura.
4. Apakah Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas PAD, dan Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal secara simultan berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten di Pulau Madura.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang sudah dijelaskan diatas, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan menginterpretasikan pengaruh Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten di Pulau Madura.
2. Untuk menganalisis dan menginterpretasikan Rasio Efektivitas PAD terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten di Pulau Madura.

3. Untuk menganalisis dan menginterpretasikan Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten di Pulau Madura.
4. Untuk menganalisis dan menginterpretasikan Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas PAD, dan Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal secara simultan terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada Kabupaten di Pulau Madura.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari pada penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Bagi masyarakat umum, penelitian ini dapat menjadi sarana untuk memperluas wawasan dan menambah khazanah pengetahuan mengenai dinamika kebijakan fiskal daerah dan dampaknya terhadap pembangunan manusia. Khususnya, penelitian ini memberikan informasi yang bermanfaat sebagai bahan pembandingan (studi komparatif) dalam memahami bagaimana rasio ketergantungan keuangan daerah, efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD), serta derajat desentralisasi fiskal berkontribusi terhadap perbaikan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di wilayah kabupaten Pulau Madura.
2. Bagi Universitas, hasil penelitian ini dapat menjadi sumber referensi akademik yang berharga dalam pengembangan keilmuan di lingkungan Fakultas Ekonomi UPN “Veteran” Jawa Timur, serta menambah koleksi literatur ilmiah di perpustakaan fakultas maupun perpustakaan pusat. Penelitian ini berkontribusi dalam memperkaya

wacana ilmiah terkait kajian fiskal daerah, khususnya yang berhubungan dengan efektivitas desentralisasi fiskal dan dampaknya terhadap pembangunan manusia, yang relevan sebagai dasar pengembangan kebijakan publik dan perencanaan daerah.

3. Sebagai bahan pertimbangan dan referensi untuk lembaga pemerintahan daerah dalam menganalisa untuk meningkatkan kualitas kinerja keuangan yang efektif, kinerja pemerintahan, dan kesejahteraan masyarakat umum yang diukur menggunakan Indeks Pembangunan Manusia (IPM).