

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan merupakan syarat mutlak bagi kelangsungan hidup suatu negara. Menciptakan pembangunan yang berkesinambungan adalah hal penting yang harus dilakukan oleh sebuah negara dengan tujuan untuk menciptakan kondisi bagi masyarakat untuk dapat menikmati lingkungan yang menunjang bagi kehidupan yang produktif.

Pembangunan Sumber Daya Manusia mencakup peningkatan kapasitas dasar penduduk yang kemudian akan memperbesar kesempatan untuk dapat berpartisipasi dalam proses pembangunan. Pembangunan manusia menempatkan manusia sebagai tujuan akhir dari pembangunan, bukan alat dari pembangunan. Keberhasilan pembangunan manusia dapat dilihat dari permasalahan-permasalahan tersebut meliputi kemiskinan, pengangguran, gizi buruk dan buta huruf.

Namun, hampir semua negara berkembang menghadapi masalah sumber daya manusia yaitu masalah pendidikan dan kesehatan. Kualitas pendidikan dan kesehatan yang terjadi di sebagian besar negara berkembang pada saat ini masih memprihatinkan. Kondisi ini dapat dilihat dari *Human Development Index* (HDI) yang sangat rendah, yang menunjukkan rendahnya kualitas sumber daya manusia.

Menurut laporan UNDP tentang *Human Development Index* (HDI) yang dipublikasikan tahun 2012, menempatkan peringkat *Human Development Index* (HDI) Indonesia hanya berada pada peringkat 124 dari 187 yang diperingkat PBB. Peringkat ini pun di berada di peringkat 6 dalam kawasan regional di ASEAN.

Tabel I.1
Peringkat HDI 2011

Negara	Ranking	HDI	Negara	Ranking	HDI
Norwegia	1	0,943	Malaysia	61	0,761
Australia	2	0,929	Thailand	103	0,682
Belanda	3	0,910	Filipina	112	0,644
Singapura	26	0,866	Indonesia	124	0,617
Brunei Darussalam	33	0,838	Rep. Demokratik Kongo	187	0,286

Sumber: UNDP 2011, Data Diolah Penulis

Derajat kesejahteraan masyarakat Indonesia mengalami penurunan secara drastis, hal ini ditunjukkan dari usia harapan hidup (*Life expectancy at birth*). HDR 2010, menunjukkan usia harapan hidup masyarakat Indonesia adalah 71,5 tahun, sedangkan HDR 2011 menunjukkan *Life expectancy* masyarakat Indonesiadi usia 69,4 tahun¹.

Setelah mengalami krisis angka Indeks Pembangunan Manusia diseluruh provinsi di Indonesia tampaknya mengalami penurunan, artinya secara umum terjadi penurunan kualitas hidup masyarakat Indonesia. Salah satunya Jawa Barat yang merupakan provinsi yang memiliki letak geografis yang berada sebagai

¹Dian Kartikasari, *Peringkat indeks pembangunan manusia Indonesia merosot di peringkat 124*, 2012 (<http://www.koalisperempuan.or.id/peringkat-indeks-pembangunan-manusia-indonesia-merosot-di-peringkat-124/>)

penyangga DKI Jakarta sebagai ibukota hanya mampu berada di peringkat 16 dari 33 provinsi di Indonesia.

Tabel I.2

Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Tahun 2012

Peringkat	Provinsi	IPM	Peringkat	Provinsi	IPM
1	DKI Jakarta	77.97	18	Aceh	72.16
2	Sulawesi Utara	76.54	19	Sulawesi Selatan	72.14
3	Riau	76.53	20	Lampung	71.94
4	Yogyakarta	76.32	21	Maluku	71.87
5	Kalimantan Timur	76.22	22	Sulawesi Tengah	71.62
6	Kepulauan Riau	75.78	23	Banten	70.95
7	Kalimantan Tengah	75.06	24	Gorontalo	70.82
8	Sumatera Utara	74.65	25	Sulawesi Tenggara	70.55
9	Sumatera Barat	74.28	26	Kalimantan Selatan	70.44
10	Sumatera Selatan	73.42	27	Sulawesi Barat	70.11
11	Bengkulu	73.4	28	Kalimantan Barat	69.66
12	Bangka Belitung	73.37	29	Irian Jaya Barat	69.65
13	Jambi	73.3	30	Maluku Utara	69.47
14	Jawa Tengah	72.94	31	Nusa Tenggara Timur	67.75
15	Bali	72.84	32	Nusa Tenggara Barat	66.23
16	Jawa Barat	72.73	33	Papua	65.36
17	Jawa Timur	72.18			

Sumber: Badan Pusat Statistik 2012

Menurut data yang dilansir Bappeda Jabar, angka IPM Jawa Barat pada tahun 1996 menurun dari 68,2 menjadi 64,4 dan 65,8 pada tahun 1999 dan 2002. Begitu juga dengan ranking Jawa Barat yang semula berada pada posisi ke 14 (1996) turun ke posisi 15 (1999) dari 26 provinsi, dan pada tahun 2002 turun lagi ke posisi 17 dari 30 provinsi dan pada tahun 2011 hanya mampu berada di peringkat 16 dari 33 provinsi yang ada.

Jawa Barat menduduki peringkat terendah Angka Partisipasi Kasar (APK) Pendidikan bagi masyarakat untuk mengakses pada semua jenjang pendidikan mulai dari Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD), Sekolah Dasar (SD), Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP), Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) sampai jenjang Strata Satu.

Berdasarkan data yang dikeluarkan Bappeda Jabar menyatakan bahwa pada tahun 2011 rata-rata lamanya tahun bersekolah penduduk Jawa Barat hanya 8,02 tahun. Dengan kata lain, mayoritas penduduk Jawa Barat rata-rata baru menyelesaikan jenjang pendidikan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) kelas dua. Hal ini mengindikasikan bahwa program wajib belajar 9 tahun yang dicanangkan oleh pemerintah pusat belum sepenuhnya terealisasikan di Jawa Barat.

Selain itu, Jawa Barat sangat tertinggal terutama dalam aspek kesehatan yaitu pada komponen angka harapan hidup (umur). Angka harapan hidup penduduk Jawa Barat pada tahun 2010 dan 2011 masing-masing hanya 64,3 dan 64,5 berada di bawah angka rata-rata nasional 66,2 atau berada di bawah seluruh provinsi di Pulau Jawa dan Sumatera. Angka tersebut sedikit lebih baik dari Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Barat dan Sulawesi Tengah.

Salah satu hal yang dilakukan oleh pemerintah guna meningkatkan potensi dari berbagai provinsi salah satunya adalah pelaksanaan otonomi daerah. Berdasarkan undang-undang di bidang otonomi daerah telah ditetapkan pemberian kewenangan dalam wujud otonomi yang luas sehingga kepala daerah dapat

menetapkan prioritas pembangunan dan mengelola segala potensi daerah dan pemberdayaan sumber daya setempat sesuai dengan kepentingan masyarakat. Visi otonomi dari sudut pandang ekonomi mempunyai tujuan akhir untuk membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu².

Melalui otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menggali pendapatan dan melakukan peran alokasi secara mandiri dalam menetapkan prioritas pembangunan. Otonomi dan desentralisasi fiskal diharapkan dapat lebih pemeratakan pembangunan sesuai dengan keinginan daerah untuk mengembangkan wilayah menurut potensi masing-masing.

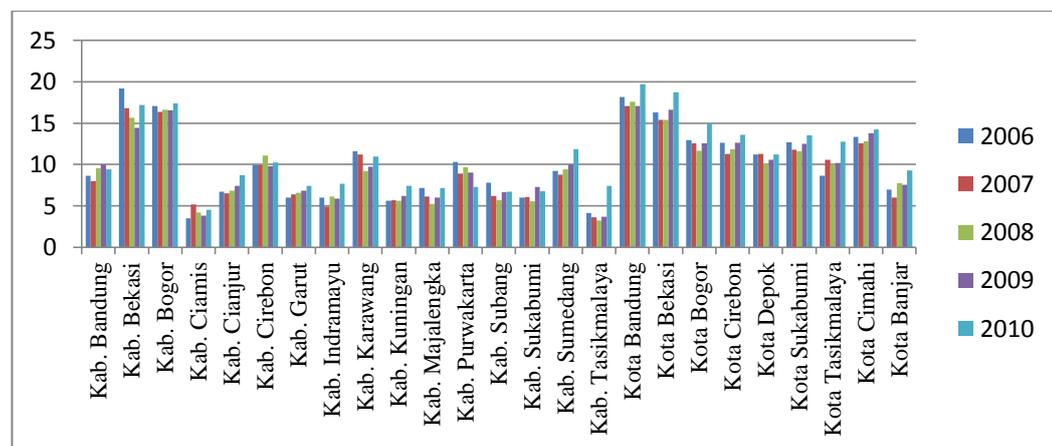
Pendapatan asli daerah merupakan salah satu sumber penerimaan yang harus selalu terus menerus dipacu pertumbuhannya. Dalam otonomi daerah ini kemandirian pemerintah daerah sangat dituntut dalam pembiayaan pembangunan daerah dan pelayanan kepada masyarakat. Realitas menunjukkan tidak semua daerah mampu untuk lepas dari pemerintah pusat, dikarenakan tingkat kebutuhan tiap daerah berbeda. Kuncoro juga menyebutkan bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20 persen³.

Untuk di daerah Jawa Barat sendiri, kemampuan daerah dalam menghasilkan pendapatan asli daerah kurang begitu baik. Hal ini dapat tercermin dari tingkat pendapatan asli daerah yang dihasilkan. Rasio pendapatan asli daerah terhadap total penerimaan daerah hanya sebesar 10,02 persen. Untuk daerah dengan rasio

²Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005), p. 26.

³HaryoKuncoro. "Fenomena Flypaper Effect pada Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten di Indonesia". *Simposium Nasional Akuntansi X*, Makasar 26-28 Juli 2007, p. 2.

pendapatan asli daerah tertinggi terhadap total penerimaan daerah yaitu Kota Bandung itu pun hanya sebesar 17,90 persen, sedangkan Kabupaten Tasikmalaya menjadi daerah yang memiliki rasio pendapatan asli daerah terhadap total penerimaan daerah terendah dibandingkan daerah lain, yaitu sekitar 4,24 persen. Kabupaten Bogor sebagai daerah yang memiliki rasio pendapatan asli daerah terhadap total pengeluaran pemerintah daerah tertinggi di Jawa Barat pada tahun 2012 mampu memperoleh pendapatan asli daerah sebesar Rp 793 milyar sedangkan total belanja yang dikeluarkan pemerintah daerah mencapai Rp 3,363 Trilyun. Dengan kata lain pendapatan asli daerah yang diperoleh hanya mampu membiayai pengeluaran sebesar 23,58 persen.



Gambar 1.1 : Perkembangan Rasio PAD terhadap Total Penerimaan Daerah Kab/Kota di Jawa Barat

Sumber: Dirjen Perimbangan Departemen Keuangan RI 2006-2010

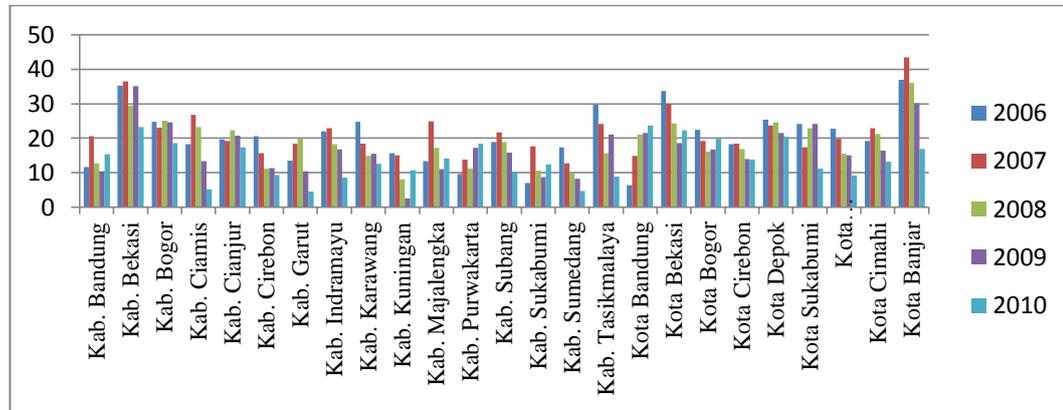
Kemandirian bagi daerah belum sepenuhnya terlaksana, karena mereka masih menggantungkan dengan adanya aliran dana dari pemerintah pusat, khususnya DAU. Besarnya transfer pemerintah pusat ke kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat selalu mengalami kenaikan. Kenaikan tersebut juga terjadi pada

pengeluaran total daerah di kota/kabupaten Provinsi Jawa Barat. Peningkatan transfer yang diikuti oleh peningkatan pengeluaran total, menunjukkan bahwa total pengeluaran pemerintah daerah sangat dipengaruhi oleh besarnya transfer dari pemerintah pusat. Dana Alokasi Umum agar diprioritaskan penggunaannya untuk mendanai gaji dan tunjangan, kesejahteraan pegawai, kegiatan operasi dan pemeliharaan serta pembangunan fisik sarana dan prasarana dalam rangka peningkatan pelayanan dasar dan pelayanan umum yang dibutuhkan masyarakat.

Dalam upaya untuk meningkatkan kontribusi publik terhadap penerimaan daerah, alokasi belanja modal hendaknya lebih ditingkatkan. Belanja Modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah diantaranya pembangunan dan perbaikan sektor pendidikan, kesehatan, transportasi, sehingga masyarakat juga menikmati manfaat dari pembangunan daerah.

Namun, bila merujuk pada alokasi belanja dalam APBN yang ada dapat diketahui bahwa alokasi anggaran untuk belanja modal dan bantuan sosial masih minim. Belanja Pemerintah Daerah dalam periode 2007–2012, didominasi oleh Belanja Pegawai. Seperti yang disampaikan oleh Menteri Keuangan Agus D. W. Martowardojo dalam harian *online Today* bahwa sepanjang 2012 sekitar 60 persen anggaran daerah lebih banyak yang dihabiskan untuk belanja pegawai dibandingkan untuk belanja modal. Pemerintah menilai penambahan dana transfer ke daerah masih kurang dimaksimalkan penggunaannya oleh daerah. Hal tersebut dikarenakan lebih besarnya belanja pegawai di daerah dibandingkan belanja modal guna pengembangan dan pembangunan di daerah. Di Jawa sendiri rasio

belanja modal yang dianggarkan dibandingkan dengan total anggaran belanja daerah pada tahun 2006 hingga tahun 2010 rata-rata sebesar 18,64 persen.



Gambar I.2 : Perkembangan Rasio Belanja Modal terhadap Total Pengeluaran Kab/Kota di Jawa Barat

Sumber: Dirjen Perimbangan Departemen Keuangan RI 2006-2010

Menurut World Bank, tingkat investasi publik di Indonesia masih merupakan yang terendah di antara negara-negara berpenghasilan menengah. Bahkan sejak terjadi krisis ekonomi, investasi pada sektor publik ini cenderung menurun. Rendahnya tingkat investasi publik di Indonesia tersebut mencerminkan dari rendahnya alokasi pengeluaran pemerintah untuk sektor tersebut. Diantara sektor publik yang krusial bagi pembangunan kualitas sumber daya manusia adalah investasi pada sektor pendidikan dan kesehatan.

Dalam sektor kesehatan, pengeluaran pemerintah pemerintah dinilai masih cukup minim dalam membiayai pengeluaran publik untuk sektor ini. Meskipun terdapat peningkatan cukup substansial selama beberapa tahun terakhir, namun pemerintah masih mengeluarkan uang yang relatif sedikit untuk sektor kesehatan. Pemerintah mengeluarkan kurang dari 3 persen dari PDB-nya untuk sektor

kesehatan. (terdiri dari 2 persen pengeluaran swasta dan 1 persen pengeluaran pemerintah)⁴. Meskipun organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization/WHO*) menetapkan anggaran kesehatan minimal 5 persen dari *Produk Domestik Bruto* (PDB) atau dalam konteks regional maka anggaran kesehatan yang baik adalah melebihi 5 persen PDRB (*Produk Domestik Regional Bruto*).

Pada bidang pendidikan, pemerintah telah menetapkan 20% anggaran untuk bidang pendidikan. Namun nyatanya pendidikan Indonesia berjalan stagnan. Pada suatu kesempatan Agung Laksono yang merupakan Menko Kesra menyatakan bahwa dari ketiga sektor hanya grafik pendidikan yang terus landai menjadi salah satu penyebab turunnya peringkat HDI Indonesia⁵.

Masalah pokok yang terjadi berkaitan dengan Kualitas Sumber Daya Manusia di Jawa Barat adalah tingginya kesenjangan antara Jawa Barat dengan DKI Jakarta tentunya merupakan permasalahan yang harus segera dicari solusinya, mengingat posisi geografis Jawa Barat sebagai penyangga DKI Jakarta. Hal ini diperkuat dengan visi Jawa Barat “Menjadi Provinsi Termaju dan Mitra Terdepan Ibu Kota Negara 2015”, dimana sasaran tahun 2015 indikator makro ditetapkan IPM dapat mencapai 80 yang masih cukup jauh dibandingkan dengan pencapaian saat ini yaitu 72,73. Angka tersebut menurut UNDP termasuk kategori status pembangunan manusia yang tinggi.

⁴Bachtiar, *Berinvestasi dalam Sektor Kesehatan Indonesia: Tantangan dan Peluang untuk Pengeluaran Publik di Masa Depan*, 2012 (<http://www.monde.org/en/all-content/news/berinvestasi-dalam-sektor-kesehatan-indonesia-tantangan-dan-peluang-untuk-pengeluaran-publik-di-ma/>)

⁵Taufik Efendi, *Indeks Pembangunan Manusia*, 2012 (<http://www.topix.com/forum/world/malaysia/TMLSCD09AN46EM7SO>)

B. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah diambil dari latar belakang masalah, maka dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja modal.
2. Pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja modal.
3. Pengaruh belanja modal terhadap kualitas pembangunan manusia.
4. Pengaruh pengeluaran pemerintah sektor pendidikan terhadap kualitas pembangunan manusia.
5. Pengaruh pengeluaran pemerintah sektor kesehatan terhadap kualitas pembangunan manusia.
6. Pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja modal dan dampaknya terhadap kualitas pembangunan manusia.

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah diidentifikasi diatas, ternyata bahwa belanja modal dan kualitas pembangunan manusia dipengaruhi berbagai faktor yang sangat luas, maka dengan demikian penelitian ini dibatasi pada permasalahan Pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja modal dan dampaknya terhadap kualitas pembangunan manusia di Jawa Barat.

D. Perumusan Masalah

Masalah yang dapat dirumuskan sesuai dengan pembatasan masalah yang telah ditentukan adalah sebagai berikut: Apakah pendapatan asli daerah pengaruh terhadap belanja modal dan berdampak terhadap kualitas pembangunan manusia di Jawa Barat?

E. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini antara lain:

1. Kegunaan Teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan baru dan menambah referensi informasi serta khasanah ilmu tentang penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah, serta pembangunan manusia.

2. Kegunaan Praktis

- a) Pemerintah daerah sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan untuk meningkatkan kualitas pembangunan manusia.
- b) Akademik sebagai tambahan sumber bacaan, referensi dan wacana untuk literatur kepustakaan.
- c) Peneliti sebagai tambahan wawasan dan pengetahuan mengenai kebijakan fiskal dan pembangunan manusia.