

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Dana Alokasi Umum

2.1.1.1 Pengertian Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum diterapkan di Indonesia sejak tahun 2001 dan didistribusikan oleh Pemerintahan Pusat kepada Pemerintahan Daerah dengan sasaran untuk pemerataan kemampuan fiskal antardaerah di Indonesia, sebagaimana tertulis dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 Pasal 1 Ayat 18 dan juga Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 21 sebagai berikut:

Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka desentralisasi.

DAU tersebut dialokasikan dalam bentuk *block grant*, yaitu penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada kepala daerah. Secara nasional, penyusunan besaran DAU nasional 26 persen dari PDN Neto yang ditetapkan dalam APBN pada hakikatnya mengacu pada UU Nomor 33 Tahun 2004 dengan penyesuaian dan langkah-langkah kebijakan sesuai dengan kondisi dan situasi yang dihadapi.

Dana Alokasi Umum adalah dana yang dialokasikan kepada setiap daerah otonom (Provinsi/Kabupaten/Kota) di Indonesia setiap tahunnya

sebagai dana pembangunan yang bertujuan sebagai pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai Daerah Otonom dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

DAU yang dibagikan kepada daerah berasal dari APBN dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dan nilainya minimum 25% dari anggaran rutin APBN. Dana ini dialokasikan 10% untuk Provinsi dan 90% untuk Kabupaten/Kota.(Suparmoko, 2002)

Tabel 2.1
Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah menurut
Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999

No.	Sumber Pendapatan	Pemerintah Pusat (%)	Pemerintah Daerah (%)
A.	Pajak		
1	Pajak Bumi Dan Bangunan	10	90
2	Bea Perolehan Hak atas Tanah Dan Bangunan	20	80
B.	Sumber Daya Alam		
3	Minyak	85	15
4	Gas Alam	70	30
5	Pertambangan Umum	20	80
6	Hutan	20	80
7	Reboisasi	60	40
8	Perikanan	20	80
C.	Dana Alokasi Umum	75	25

Sumber : Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah

2.1.1.2 Tahap Perhitungan

1) Tahap Akademis

Konsep awal penyusunan kebijakan atas implementasi formula DAU dilakukan oleh Tim Independen dari berbagai Universitas dengan tujuan memperoleh kebijakan penghitungan DAU dan karakteristik Otonomi Daerah di Indonesia.

2) Tahapan Administrasi

Dalam tahapan ini Kemenkeu c.q DJPK melakukan koordinasi dengan instansi terkait untuk penyiapan data dasar penghitungan DAU termasuk didalamnya kegiatan konsolidasi dan verifikasi data untuk mendapatkan validitas dan kemutakhiran data yang akan digunakan.

3) Tahapan Teknis

Merupakan tahapan pembuatan simulasi penghitungan DAU yang akan dikonsultasikan Pemerintah kepada DPR RI dan dilakukan berdasarkan formulasi DAU sebagaimana diamanatkan UU dengan menggunakan data yang tersedia serta memperhatikan hasil rekomendasi pihak akademis.

4) Tahapan Politis

Merupakan tahapan akhir, pembahasan penghitungan dan alokasi DAU antara Pemerintah dengan Panja Belanja Daerah Panitia Anggaran DPR RI untuk konsultasi dan mendapatkan persetujuan hasil perhitungan DAU.

2.1.1.3 Formulasi Dana Alokasi Umum

1) Formula DAU

Formula DAU menggunakan pendekatan celah fiskal (*fiscal gap*) yaitu selisih antara kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dikurangi dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) daerah dan Alokasi Dasar (AD) berupa jumlah gaji PNS daerah.

Menurut DJPK Kemenkeu di *website* <https://www.djpk.kemenkeu.com>

Rumus Formula DAU yaitu sebagai berikut:

$$\text{DAU} = \text{Alokasi Dasar (AD)} + \text{Celah Fiskal (CF)}$$

Keterangan :

AD : GAji PNS daerah

CF : Kebutuhan Fiskal – Kapasitas Fiskal

2) Variabel DAU

Variabel kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) yang digunakan untuk pendekatan perhitungan kebutuhan daerah terdiri dari : Jumlah Penduduk, Luas Wilayah, Indeks Pembangunan Manusia (IPM), Indeks kemahalan Kontruksi (IKK), dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita.

Komponen variabel kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yang merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil (DBH).

3) Metode penghitungan DAU

a. Alokasi Dasar

Besaran Alokasi Dasar dihitung berdasarkan realisasi gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah tahun sebelumnya (t-1) yang meliputi gaji pokok dan tunjangan-tunjangan yang melekat sesuai dengan peraturan penggajian PNS yang berlaku.

b. Celah Fiskal

Untuk mendapatkan alokasi berdasarkan celah fiskal suatu daerah dihitung dengan mengalikan bobot celah fiskal daerah bersangkutan (CF daerah dibagi dengan total CF nasional) dengan alokasi DAU CF nasional. Untuk CF suatu daerah dihitung berdasarkan selisih antara Kbf dengan KpF.

2.1.1.4 Rumus Penghitungan Dana Alokasi Umum

1) Kebutuhan Fiskal (KBF)

Kebutuhan fiskal merupakan kebutuhan pendanaan daerah dalam rangka melaksanakan fungsi layanan dasar umum yang diukur melalui variabel:

- Jumlah Penduduk;
- Luas Wilayah, yang meliputi luas darat dan luas wilayah perairan;
- Indeks Kemahalan Konstruksi;
- Indeks Pembangunan Manusia;
- Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita.

Formula penghitungan Kebutuhan Fiskal dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Kbf} = \text{TBR}(\partial_1 \text{IP} + \partial_2 \text{IW} + \partial_3 \text{IPM} + \partial_4 \text{IKK} + \partial_5 \text{IPDRB/kap})$$

Dimana :

TBR : Total Belanja Rata-Rata APBD

IP : Indeks Jumlah Penduduk

IW : Indeks Luas Wilayah

IPM : Indeks Pembangunan Manusia

IKK : Indeks Kemahalan Konstruksi

IPDRB/kap : Indeks Produk Domestic Regional Bruto perkapita

2) Kapasitas Fiskal (KPF)

Kapasitas fiskal adalah kemampuan keuangan negara yang dihimpun dari pendapatan negara untuk mendanai anggaran belanja negara. Kemampuan keuangan negara ini telah memperhitungkan pembiayaan (nonutang) apabila terdapat celah fiskal. Penyusunan kapasitas fiskal sendiri pun melalui suatu rangkaian mekanisme koordinasi dan harmonisasi yang melibatkan para pemangku kepentingan, baik didalam maupun diluar Kementerian Keuangan.

Rumus yang digunakan untuk menghitung Kapasitas Fiskal adalah:

$$KpF = PAD + DBH Pajak + DBH SDA$$

Dimana :

PAD : Pendapatan Asli Daerah

DBH Pajak : Dana Bagi Hasil dari Penerimaan Pajak

DBH SDA : Dana Bagi Hasil dari Penerimaan Sumber Daya Alam



Sumber : www.djpk.depkeu.go.id

Gambar 2.1
Dana Alokasi Umum

2.2.1 Dana Alokasi Khusus

2.2.1.1 Pengertian Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional (DJPk, 2021). Program yang menjadi prioritas nasional dimuat dalam Rencana Kerja Pemerintah dalam tahun anggaran bersangkutan. Kemudian, Menteri Teknis mengusulkan kegiatan khusus yang akan didanai dari DAK dan ditetapkan setelah berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional, sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah. Menteri Teknis menyampaikan ketetapan tentang kegiatan khusus kepada Menteri Keuangan.

Menurut Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah (2005:107) “Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional”. Besarnya DAK ditetapkan setiap tahun dalam APBN.

Menurut Suparmoko (2002), kebutuhan khusus yang dimaksud adalah :

1. Kegiatan dengan kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan rumus alokasi umum, dalam pengertian kebutuhan suatu daerah tidak sama dengan dengan kebutuhan daerah lain, misalnya kebutuhan dikawasan transmigrasi, kebutuhan beberapa jenis investasi/prasarana

baru, pembangunan jalan dikawasan terpencil, serta saluran irigasi primer, dan saluran drainase primer.

2. Kebutuhan merupakan komitmen atau prioritas nasional contohnya adalah proyek kemanusiaan untuk memenuhi kebutuhan dasar dan juga proyek-proyek yang dibiayai oleh donor baik nasional maupun internasional.

Dari berbagai uraian diatas dapat dinyatakan bahwa pendapatan daerah dapat dinyatakan bahwa pendapatan daerah menurut Undang-Undang Nomor 25 tahun 1990 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah :

1. Penerimaan pemerintah daerah provinsi = Bagian Daerah + Dana Alokasi Umum (DAU) + Dana Alokasi Khusus (DAK)
2. Bagian Daerah = 90% (PBB) + 80% (BPHTB) + 16% hasil hutan + 16% hasil tambang + 3% minyak bumi + 6% gas alam
3. DAU = 10% x 25% x APBN (penerimaan dalam negeri)

2.2.1.2 Mekanisme pengalokasian

Kriteria Pengalokasin DAK

- a. Kriteria Umum, dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja Pegawai Negeri Sipil Daerah.
- b. Kriteria Khusus, dirumuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus dan karakteristik daerah.

- c. Kriteria teknis, disusun berdasarkan indikator-indikator kegiatan khusus yang akan didanai dari DAK
- Penghitungan Alokasi DAK, dalam dua tahapan
- a. Penentuan daerah tertentu yang menerima DAK; dan
 - b. Penentuan besaran alokasi DAK masing-masing daerah.
 - Penentuan Daerah Tertentu harus memenuhi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis
 - Besaran alokasi DAK masing-masing daerah ditentukan dengan perhitungan indeks berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.
 - Alokasi DAK perdaerah ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan.
 - Berdasarkan PMK tersebut, Menetri Teknis menyusun Juknis penggunaan DAK.

2.2.1.3 Arah Kegiatan Dana Alokasi Khusus

DAK Bidang Pendidikan, dialokasikan untuk mendukung penuntasan program wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun yang bermutu dan merata. Kegiatan DAK Pendidikan pada tahun 2013 diprioritaskan untuk melaksanakan rehabilitasi ruang kelas, pembangunan ruang perpustakaan, penyediaan buku referensi, pembangunan laboratorium, dan penyediaan peralatan pendidikan.

DAK Bidang Kesehatan, dialokasikan untuk meningkatkan akses dan kualitas pelayanan kesehatan yang difokuskan pada penurunan angka

kematian ibu, bayi dan anak, penganggulan masalah gizi, serta pencegahan penyakit dan penyehatan lingkungan terutama untuk pelayanan kesehatan penduduk miskin dan penduduk di daerah tertinggal, terpencil, perbatasan dan kepulauan dan daerah bermasalah kesehatan.

DAK Bidang Infrastruktur Jalan, dialokasikan untuk mempertahankan dan meningkatkan kinerja pelayanan prasarana jalan provinsi, kabupaten, dan kota serta menunjang aksesibilitas keterhubungan wilayah dalam mendukung pengembangan koridor ekonomi wilayah/kawasan.

DAK Bidang Infrastruktur Irigasi, dialokasikan untuk mempertahankan dan meningkatkan kinerja layanan jaringan irigasi/rawa yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi/Kabupaten/Kota dalam rangka mendukung pemenuhan sasaran Prioritas Nasional di Bidang Ketahanan Pangan menuju Surplus Beras 10 Juta Ton pada tahun 2014.

DAK Bidang Infrastruktur Air Minum, dialokasikan untuk meningkatkan cakupan pelayanan air dalam rangka percepatan pencapaian target *Millenium Development Goals* (MDGs) yaitu penyediaan air minum di kawasan perkotaan dan perdesaan termasuk daerah tertinggal.

DAK Bidang Infrastruktur Sanitasi, dialokasikan untuk meningkatkan cakupan dan kehandalan pelayanan sanitasi, terutama dalam pengelolaan air limbah dan persampahan secara

komunal/terdesentralisasi untuk meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat.

DAK Bidang Prasarana Pemerintahan Desa, dialokasikan untuk meningkatkan kinerja pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik, yang diprioritaskan kepada daerah pemekaran dan daerah tertinggal.

DAK Bidang Sarana dan Prasaran Kawasan Perbatasan, dialokasikan untuk mendukung kebijakan pembangunan kawasan perbatasan yang diamanatkan dalam RKP 2013 yaitu untuk mengatasi keterisolasian wilayah yang dapat menghambat upaya pengamanan batas wilayah, pelayanan sosial dasar, serta pengembangan kegiatan ekonomi lokal secara berkelanjutan.

DAK Bidang Kelautan dan Perikanan, dialokasikan untuk meningkatkan sarana prasarana produksi, pengolahan, mutu, pemasaran, pengawasan, penyuluhan, data statistik untuk mendukung industrialisasi, serta penyediaan sarpras terkait pengembangan kelautan dan perikanan di pulau-pulau kecil.

DAK Bidang Pertanian, dialokasikan untuk mendukung pengembangan prasarana dan sarana air, lahan, pembangunan dan rehabilitasi balai penyuluhan pertanian serta pengembangan lumbung pangan masyarakat untuk meningkatkan produksi bahan pangan.

DAK Bidang Keluarga Berencana, dialokasikan untuk mendukung kebijakan peningkatan akses dan kualitas pelayanan Keluarga Berencana yang merata melalui berbagai program dan kegiatan.

DAK Bidang Kehutanan, dialokasikan untuk peningkatan fungsi Daerah Aliran Sungai (DAS) terutama di daerah hulu dalam rangka mempertahankan dan meningkatkan daya dukung wilayah.

DAK Bidang Saran dan Prasarana Daerah Tertinggal, dialokasikan untuk mendukung kebijakan pembangunan daerah tertinggal yang diamanatkan dalam RPJMN 2010-2014 dan RKP 2013

DAK Bidang Sarana Perdagangan, dialokasikan untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas sarana perdagangan untuk mendukung :

- a. Pasokan dan ketersediaan barang (khususnya bahan pokok) sehingga dapat meningkatkan daya beli masyarakat, terutama di daerah-daerah tertinggal, perbatasan, daerah pemekaran, dan/atau daerah yang minim sarana perdagangannya;
- b. Pelaksanaan tertib ukur untuk mendukung upaya perlindungan konsumen dalam hal jaminan kebenaran hasil pengukuran terutama di daerah-daerah yang memiliki potensi Ukur, Takar, Timbang, dan Perlengkapannya (UTTP) yang cukup besar dan belum dapat ditangani.

DAK Bidang Energi Perdesaan, dialokasikan untuk memanfaatkan sumber energi terbaru setempat untuk meningkatkan akses masyarakat

perdesaan, termasuk masyarakat didaerah tertinggal dan kawasan perbatasan, terhadap energi modern.

DAK Bidang Perumahan dan Pemukiman, dialokasikan untuk meningkatkan penyediaan Prasarana, Sarana dan Utilitas perumahan dan kawasan permukiman dalam rangka menstimulan pembangunan perumahan dan permukiman.

DAK Bidang Keselamatan Transpotasi Darat, dialokasikan untuk meningkatkan kualitas pelayanan, terutama keselamatan bagi pengguna transportasi jalan guna menurunkan tingkat fatalitas (korban meninggal dunia) akibat kecelakaan lalu lintas.

2.2.1.4 Dana Pendamping

Daerah penerima DAK wajib menyediakan Dana Pendamping sekurang-kurangnya 10% dari nilai DAK yang diterimanya untuk mendanai kegiatan fisik. Dana Pendamping tersebut wajib dianggarkan dalam APBD tahun anggaran berjalan.

2.2.1.5 Optimalisasi Dan Sisa Dana Alokasi Khusus

1. Daerah penerima DAK dapat melakukan optimalisasi penggunaan DAK dengan merencanakan dan menganggarkan kembali kegiatan DAK dalam APBD. Optimalisasi dilakukan untuk kegiatan bidang DAK yang sama dan sesuai dengan petunjuk teknis.
2. Dalam hal ini terdapat sisa DAK pada kas daerah saat tahun anggaran berakhir, daerah dapat menggunakan sisa DAK tersebut untuk

mendanai kegiatan DAK pada bidang yang sama tahun anggaran berikutnya.

2.3.1 Pembangunan Manusia

2.3.1.1 Pengertian Pembangunan Manusia

Pembangunan manusia memiliki makna yang luas. Namun, ide dasar pembangunan manusia itu sendiri yaitu pertumbuhan positif dalam bidang ekonomi, sosial, politik, budaya, dan lingkungan, serta perubahan dalam kesejahteraan manusianya. Beberapa ahli mengemukakan konsep pembangunan yang menyiratkan bahwa pembangunan memiliki aspek yang lebih luas dibandingkan dengan pembangunan konvensional, dan aspek tersebut menjadi cikal bakal lahirnya konsep dari pembangunan manusia yang sampai saat ini digunakan oleh UNDP. Misalnya Amartya Sen (1989) mendefinisikan pembangunan manusia sebagai perluasan kebebasan nyata yang dinikmati oleh manusia. Kebebasan bergantung pada faktor sosial ekonomi seperti akses pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan, dan politik. Mahbub ul Haq (1995) juga mengemukakan hal serupa, beliau berpendapat bahwa pembangunan manusia merupakan proses perluasan pilihan yaitu kebebasan berpolitik, partisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, pilihan untuk berpendidikan, bertahan hidup dan sehat, serta menikmati standar hidup layak.

Definisi dari kedua ahli yang diatas merupakan cikal bakal lahirnya konsep pembangunan manusia yang digunakan oleh UNDP. Dengan menggunakan konsep dasar yang dikemukakan oleh Amrtya Sen (1989) dan

Mahbub ul Haq (1995), UNDP menggarisbawahi tentang ide dasar pembangunan manusia, yaitu :

a. Manusia

Pembangunan manusia harus berfokus pada peningkatan kualitas kehidupan yang dijalani oleh masyarakat dibandingkan dengan hanya mengandalkan asumsi bahwa pertumbuhan ekonomi akan secara otomatis meningkatkan kesejahteraan mereka. Dalam sudut pandang ini, pertumbuhan ekonomi dilihat sebagai alat pembangunan, bukan tujuan akhir pembangunan.

b. Kesempatan

Pembangunan manusia pada prinsipnya memberikan lebih banyak kebebasan kepada manusia untuk menjalani kehidupan yang bermartabat. Hal ini berarti bahwa pembangunan manusia harus mampu mengembangkan kemampuan manusia dan memberikan kesempatan kepada mereka untuk menggunakan kemampuannya. Misalnya, mendidik seorang perempuan secara tidak langsung akan membangun keterampilannya. Akan tetapi, hal tersebut tidak akan banyak berguna jika dia tidak diberi akses ke pekerjaan atau tidak memiliki keterampilan yang tepat dalam pasar tenaga kerja lokal. Tiga landasan penting dalam pembangunan manusia adalah berumur panjang, sehat dan kreatif, berpengetahuan luas, dan memiliki akses ke sumber daya yang dibutuhkan untuk standar hidup yang layak. Banyak hal lain yang juga penting, terutama dalam membantu menciptakan kondisi yang tepat untuk pembangunan manusia. Beberapa diantaranya terdapat dalam gambar dibawah ini.



Sumber : Indeks Pembangunan Manusia 2019

Gambar 2.2

Aspek Pembangunan Manusia

c. Pilihan

Pembangunan manusia pada dasarnya membahas tentang lebih banyak pilihan. Pembangunan manusia memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menikmati pilihannya, bukan memaksa mereka memanfaatkannya. Tidak ada yang dapat menjamin kebahagiaan manusia dan pilihan yang dibuat setiap orang adalah tanggung jawab masing-masing. Oleh karena itu, pembangunan manusia harus mampu menciptakan lingkungan bagi masyarakat, baik secara individu maupun secara kolektif, untuk mengembangkan potensi yang mereka miliki secara optimal. Pembangunan manusia juga harus memastikan bahwa masyarakat dapat memiliki

kesempatan yang sama untuk menjalani kehidupan yang produktif dan kreatif.

Berdasarkan ide tersebut, UNDP mendefinisikan pembangunan manusia sebagai proses perluasan pilihan manusia. Pada prinsipnya, pilihan manusia sangat banyak jumlahnya dan berubah setiap saat. Tetapi pada semua level pembangunan, ada tiga pilihan yang mendasar yaitu untuk berumur panjang dan hidup sehat, untuk memperoleh pendidikan, dan memiliki akses terhadap sumber-sumber kebutuhan agar dapat hidup secara layak. Apabila ketiga hal mendasar tersebut tidak dimiliki, maka pilihan lain akan sangat sulit diakses.

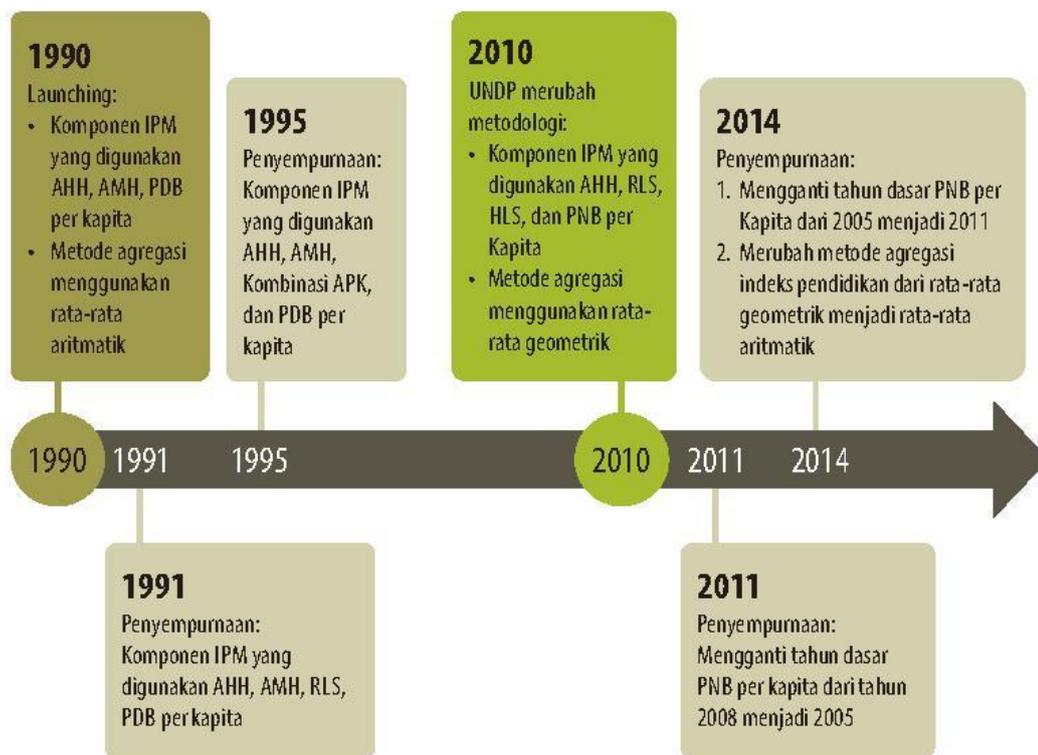
Selain ketiga hal tersebut, terdapat aspek lain yang juga perlu diupayakan dalam pembangunan manusia. Aspek lain tersebut diantaranya adalah kebebasan dalam politik, ekonomi, dan sosial, kebebasan tersebut diharapkan dapat memberikan peluang bagi masyarakat untuk menjadi kreatif dan produktif, memiliki harga diri pribadi, dan merasakan adanya jaminan hak asasi manusia.

Pembangunan manusia memiliki dua sisi yang saling mendukung, yaitu pembentukan kapasitas manusia dan pemanfaatannya. Pembentukan kapabilitas manusia mencakup upaya peningkatan kesehatan, pendidikan, dan kemampuan ekonomi, sedangkan pemanfaatannya mencakup penggunaan kapabilitas yang mereka miliki, seperti untuk menikmati waktu luang, untuk tujuan produktif atau aktif dalam kegiatan budaya, sosial, dan urusan politik.

Kedua sisi tersebut idealnya terbangun secara seimbang agar capaian pembangunan manusia menjadi optimum dan berkesinambungan.

2.3.1.2 Pengukuran Pembangunan Manusia

Pengukuran pembangunan manusia menggunakan indikator yang sudah dikenalkan oleh UNDP pada tahun 1990, yaitu Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Pada *Human Development Report* 1990 diperkenalkan tiga indikator pembentuk indeks pembangunan manusia yaitu umur panjang dan hidup sehat, pengetahuan dan standar hidup layak. Dari ketiga dimensi tersebut diturunkan empat indikator yang digunakan dalam perhitungan IPM, yaitu angka harapan hidup saat lahir (AHH), angka melek huruf (AMH), gabungan angka partisipasi kasar (APK), dan produk Domestik Bruto (PDB) per kapita.



Sumber : Badan Pusat Statistik (BPS)

Gambar 2.3

Perjalanan Metodologi Penghitungan IPM di UNDP

Catatan :

AHH :Angka Harapan Hidup saat Lahir

APK:Angka Partisipasi Kasar

AMH:Angka Melek Huruf

HLS:Harapan Lama Sekolah

RLS:Rata-rata Lama Sekolah

PNB:Produk Nasional Bruto

PDB:Produk Domestik Bruto

Secara berkala UNDP melakukan penyempurnaan dalam penghitungan IPM. Pada tahun 2010, UNDP melakukan penyempurnaan kembali dengan tetap menggunakan tiga dimensi yang sama yaitu umur panjang dan hidup sehat, pengetahuan, standar hidup layak namun menggunakan indikator yang berbeda, yaitu angka harapan hidup saat lahir, rata-rata lama sekolah, harapan

lama sekolah, dan produk nasional bruto per kapita. Metode agregasi ipm pun mengalami penyempurnaan, dari rata-rata aritmatik menjadi geometrik. Sedangkan metode agregasi untuk indeks pendidikan berubah dari rata-rata geometrik menjadi rata-rata aritmatik.

2.3.1.3 Komponen Indeks Pembangunan Manusia

1. Angka Harapan Hidup (Dimensi Kesehatan)

Angka Harapan Hidup (AHH) pada saat lahir merupakan rata-rata perkiraan banyak tahun yang dapat ditempuh oleh seseorang selama hidup. Angka harapan hidup dihitung menggunakan pendekatan tak langsung (*indirect estimation*). Ada dua jenis data yang digunakan dalam penghitungan Angka Harapan Hidup, yaitu Anak Lahir Hidup (ALH) dan Anak Masih Hidup (AMH).

Angka harapan hidup dihitung dengan cara tidak langsung dengan paket program *Micro Computer Program for Demographic Analysis* (MCPDA) atau *Mortpack*. AHH mencerminkan derajat kesehatan suatu masyarakat. AHH negara berkembang lebih rendah dibandingkan negara maju karena AHH dipengaruhi oleh tingkat kematian bayi yang tinggi.

2. Pengetahuan (Dimensi Pendidikan)

Dimensi Pendidikan dicerminkan oleh Angka Harapan Lama Sekolah dan Rata-rata Lama Sekolah. Angka harapan lama sekolah dan rata-rata lama sekolah dapat mencerminkan tingkat pengetahuan dan keterampilan penduduk suatu negara.

a. Rata-rata Lama Sekolah

Rata-rata lama sekolah dihitung dari jumlah tahun yang digunakan oleh penduduk usia 25 tahun ke atas dalam menjalani pendidikan formal. Angka ini memiliki asumsi bahwa dalam kondisi normal rata-rata lama sekolah suatu wilayah tidak akan turun. Kombinasi variabel pendidikan yang digunakan meliputi Angka Partisipasi Sekolah, Jenjang Pendidikan yang pernah Diduduki, Kelas yang sedang Dijalani, dan Jenjang Pendidikan yang Ditamatkan.

b. Harapan Lama Sekolah

Angka harapan lama sekolah merupakan lamanya sekolah (dalam tahun) yang diharapkan akan dirasakan oleh anak pada umur tertentu di masa mendatang. Penduduk yang dicakup dalam angka harapan sekolah adalah penduduk usia 7 tahun ke atas. Hal ini disesuaikan dengan program wajib belajar selama 9 tahun yang dimulai pada usia 7 tahun.

Tujuan penghitungan angka harapan sekolah adalah untuk mengetahui kondisi pembangunan sistem pendidikan di berbagai jenjang yang ditunjukkan dalam bentuk lamanya pendidikan (dalam tahun) yang diharapkan dapat dicapai oleh setiap anak di Indonesia.

3. Standar Hidup Layak (Dimensi Pengeluaran)

Selanjutnya dimensi ketiga dari ukuran kualitas hidup manusia adalah standar hidup layak. Standar hidup layak diproksi dengan indikator pengeluaran perkapita yang disesuaikan. Pengeluaran per kapita yang

disesuaikan didekati dengan membagi pengeluaran per kapita riil dengan paritas daya beli (*Purchasing Power Parity*).

Untuk menghitung indeks masing-masing komponen IPM digunakan batas maksimum dan minimum seperti terlihat dalam tabel berikut:

2.3.1.4 Penyusunan Indeks Pembangunan Manusia

Sebelum penghitungan IPM, setiap komponen IPM harus dihitung indeksnya. Formula yang digunakan dalam penghitungan IPM adalah sebagai berikut :

$$\text{Indeks } X(i) = \frac{X(i) - X(\min)}{X(\max) - X(\min)}$$

Keterangan :

X(i) : Komponen IPM ke-i

X(min) : Nilai Minimum dari Komponen IPM ke-i

X(maks) : Nilai Maksimum dari Komponen IPM ke-i

Untuk menghitung indeks masing-masing komponen IPM digunakan batas maksimum dan minimum.

Table 2.2

**Contoh Batas Maksimum dan Minimum
Komponen Indeks Pembangunan Manusia**

Komponen	Satuan	Min	Max
Angka Harapan Hidup saat lahir (AHH ₀)	Tahun	20	85
Harapan Lama Sekolah (HLS)	Tahun	0	18
Rata-rata Lama Sekolah (RLS)	Tahun	0	15
Pengeluaran per Kapita Disesuaikan	Rupiah	1.007.436	26.572352

Sumber : www.jabar.bps.go.id

2.2 Kerangka Pemikiran

Dengan diberlakukannya Otonomi Daerah sebagai bentuk perwujudan transparansi Pembangunan Nasional, pemerintah daerah dituntut untuk menggali dan mengelola ketersediaan potensi sumber daya yang dimiliki suatu daerahnya. Dimana hasil dana yang diperoleh Dana Perimbangan tersebut digunakan untuk menunjang segala kebutuhan untuk pembangunan manusia. Dana perimbangan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus.

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana alokasi khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Serta Pembangunan Manusia adalah sebuah proses pembangunan yang bertujuan agar mampu memiliki lebih banyak pilihan, khususnya dalam pendapatan, kesehatan dan pendidikan.

Dana Alokasi Umum suatu daerah ditentukan atas dasar besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) suatu daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah (*fiscal need*) dan potensi daerah (*fiscal capacity*). Dengan demikian, terjadi transfer yang cukup signifikan didalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintahan daerah, dan pemerintah daerah secara

leluasa dapat menggunakan DAU apakah untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat sehingga akan menciptakan hidup yang sehat dan harapan hidup lebih panjang, meningkatkan kualitas pendidikan dan standar kehidupan masyarakat (Riva Ubar, 2017).

Dana Alokasi Khusus yang merupakan dan transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang digunakan untuk menjalankan pembangunan infrastruktur dan fasilitas publik. Menurut Harahap dalam Puji, Sudati, dan Panji (2016) DAK dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah tertentu yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah khususnya pembangunan manusia. Pengelolaan DAK yang dilakukan dengan baik, akan mampu memperbaiki pelayanan sarana prasarana kesehatan, mutu pendidikan serta mengurangi kerusakan infrastruktur. Indikator-indikator yang dipakai dalam penelitian ini adalah:

1. DAU = Celah Fiskal + Alokasi Dasar
2. DAK = (Penerimaan Umum APBD – Belanja Pegawai Daerah)
3. Indeks Pembangunan Manusia

$$= \sqrt[3]{Ikesehatan \times Ipengetahuan \times Ipengeluaran}$$

Kerangka berfikir ini didukung dengan studi empiris dari beberapa penelitian terdahulu yang membahas tentang pengaruh antara Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap Pembangunan Manusia,

diantaranya seperti yang diteliti oleh Puji Lestari, Sudati Nur Sarfiah, dan Panji Kusuma Prasetyanto (2016), yang membahas tentang Analisis Pengaruh DAU, DAK, dan DBH Terhadap IPM di Kabupaten/Kota Eks Karesidenan Kedu tahun 2012-2016, dan hasil yang ditunjukkan dari penelitian tersebut bahwa dana alokasi umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap indeks pembangunan manusia, sedangkan dana alokasi khusus berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap indeks pembangunan manusia.

Penelitian terdahulu lainnya yang dilakukan oleh Erika Apulina Sembiring (2019), yang meneliti tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Di Kabupaten Dan Kota Di Provinsi Sumatera Utara. Dari hasil penelitiannya menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh negatif terhadap Inpres Desa Tertinggal.

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Riva Ubar Harahap (2018), meneliti tentang Pengaruh Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Pada Kab/Kota Propinsi Sumatera Utara. Dari penelitian tersebut didapat hasil pengujian statistik dapat disimpulkan bahwa dana alokasi umum dan dana alokasi khusus mempengaruhi indeks pembangunan manusia (IPM) secara bersamaan. Demikian juga, hasil tes membuktikan bahwa dana alokasi umum sebagian mempengaruhi indeks pembangunan manusia (IPM). Hasil pengujian dana

alokasi khusus juga sebagian mempengaruhi indeks pembangunan manusia (IPM).

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Maria Utami (2017), membahas tentang Pengaruh Pendapat Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Indeks Pembangunan Manusia. Hasil yang didapatkan dari penelitian ini menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia, Dana Alokasi Umum tidak berpengaruh signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia, dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia.

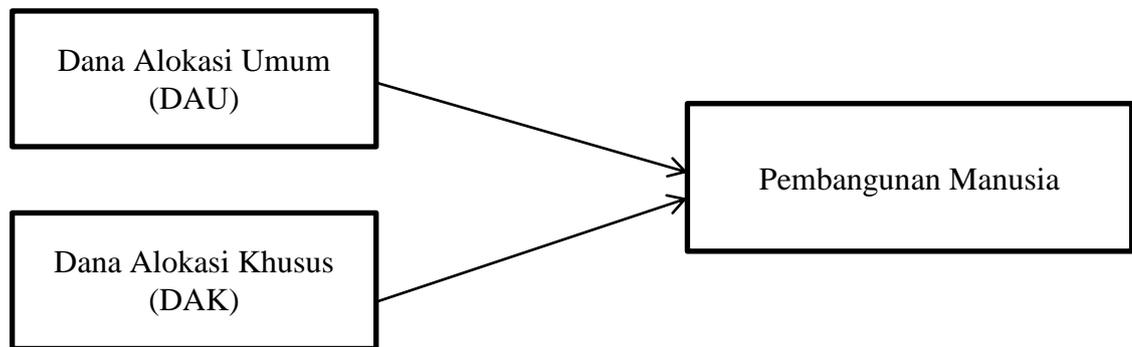
Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Risha Amalia (2016), yang membahas tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus Terhadap Indeks Pembangunan Manusia (Survey pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah Periode 2012-2014), hasil yang didapat Dana Alokasi Khusus (DAK) tidak berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia.

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Eva Wulandari, Muhamad Wahyudi, dan Utpala Rani (2018), yang membahas tentang *Effect of Original Local Government Revenues, General Allocation Funds, Special Allocation Funds, Share Funds, Other Legal Revenues, Budget Surplus/Deficit to Human Development Index Through Capital Expenditures: Case Study of Regencies/Municipalities in Indonesia*. Hasil yang didapatkan dari penelitian ini menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana

Alokasi Khusus, Pendapatan Hukum Lainnya, dan Sisa/Defisit Anggaran berpengaruh langsung terhadap Indeks Pembangunan Manusia.

Penelitian lainnya yang dilakukan oleh Regina, Bahar Siring, dan Arifin (2020), yang membahas tentang *Analysis The Effect of Poverty, General Allocation Fund and Economic Growth to Human Development Index (HDI) in Indonesia*. Dan didapatkan hasil yang menunjukkan bahwa dana alokasi umum berpengaruh signifikan positif terhadap indeks pembangunan manusia (IPM) di Indonesia.

Dari uraian diatas, maka dibuat suatu kerangka pemikiran teoritis dengan variabel yang digunakan yaitu: Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) sebagai variabel X_1 dan X_2 akan berpengaruh terhadap Pembangunan Manusia sebagai Variabel Y. Dengan mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi Pembangunan Manusia di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat, maka dapat membantu dalam menentukan kebijakan yang tepat dalam peningkatan Pembangunan Manusia di Provinsi Jawa Barat. Adapun yang menjadi kerangka pemikiran pada penelitian ini adalah sebagai berikut :



Gambar 2.4

Kerangka Pemikiran

2.3 Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dikatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan. Dikatakan sementara, karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada teori yang relevan, belum didasarkan pada fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data (Sugiyono, 2013). Maka dari rumusan masalah yang ada dapat dibuat beberapa hipotesis yang menjadi landasan dalam penelitian ini :

1. Dana Alokasi Umum (DAU) diduga berpengaruh positif terhadap Pembangunan Manusia.
2. Dana Alokasi Khusus (DAK) diduga berpengaruh positif terhadap Pembangunan Manusia.