

BAB I

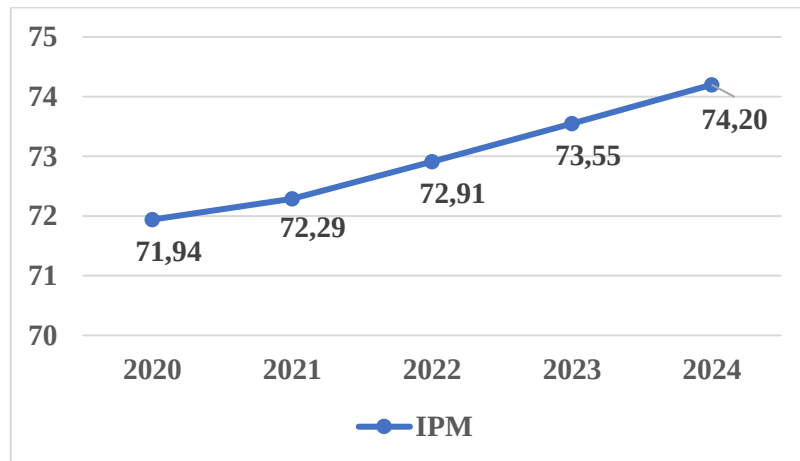
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pilar utama dalam rangkaian upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat terletak pada pembangunan manusia (Raviyanti et al., 2017). Keberhasilan pembangunan manusia tercermin dari bagaimana suatu negara atau daerah dikatakan mampu dalam menyediakan pendidikan, kesehatan, dan kehidupan layak bagi penduduknya. Indikator yang sering dipakai untuk mengukur pencapaian tersebut adalah Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Diperkenalkan oleh *United Nations Development Programme* (UNDP), IPM dijadikan rujukan berskala global dalam mengevaluasi mutu kehidupan serta taraf kesejahteraan masyarakat lintas negara, termasuk Indonesia (Sarkoro & Zulfikar, 2016).

Terdapat tiga aspek utama IPM guna mengukur kemajuan pembangunan manusia sebuah negara, yaitu kesehatan, pendidikan, dan pendapatan. Tiga faktor ini menunjukkan kualitas hidup dan kesejahteraan penduduk sebuah negara. Tidak hanya bergantung pada kondisi ekonomi semata, pencapaian IPM turut bergantung pada efektivitas kebijakan pembangunan yang dilakukan pemerintah (Wulansari, 2019). Untuk melihat keberhasilan pembangunan pemerintah dapat dilihat dari kebijakan dan program yang diterapkan untuk peningkatan ketiga dimensi tersebut, yaitu melalui sistem kesehatan yang baik, peningkatan akses dan kualitas pendidikan, serta penciptaan lapangan kerja yang memadai serta peningkatan pendapatan masyarakat. Selain itu, pada ranah pendanaan daerah, IPM dipergunakan sebagai salah satu basis pertimbangan guna proses penentuan alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) (BPS, 2025). Dengan kata lain IPM mampu memperlihatkan bagaimana efektivitas dan keberlanjutan kebijakan pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan sosial.

Secara nasional, IPM Indonesia menunjukkan angka yang naik tiap tahunnya. Gambar dibawah ini memperlihatkan peningkatan IPM Indonesia dari tahun 2020-2024.



Gambar 1. 1 Perkembangan IPM Indonesia Tahun 2020-2024

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2020-2024

Berdasarkan Gambar 1.1 diketahui jika angka IPM Indonesia secara keseluruhan mengalami peningkatan 0,88% di tahun 2024 yang mencapai 74,20 dari tahun sebelumnya yaitu sebesar 73,55. Selama 2020-2024, IPM di Indonesia terus naik dengan peningkatan rata-rata 0,78% per tahun. Peningkatan ini memperlihatkan tren yang konsisten menunjukkan bahwa IPM di Indonesia terus berkembang dari tahun ke tahun meskipun masih terdapat disparitas atau ketimpangan antar wilayah (Rahmayati & Pertiwi, 2018). Untuk melihat gambaran disparitas tersebut, disajikan tabel berikut:

Tabel 1. 1 Sepuluh Provinsi dengan capaian IPM tertinggi di Indonesia dan Jumlah Penduduknya Tahun 2024

No	Provinsi	IPM (Indeks 1-100)	PAD Perkapita (Ribu Rupiah)	Jumlah Penduduk (Ribu)
1	DKI Jakarta	83,08	4.903,94	10.684,90
2	DI Yogyakarta	81,55	626,14	3.759,50
3	Kalimantan Timur	78,83	2.424,20	4.045,90
4	Kep. Riau	77,97	2.029,18	2.183,30
5	Bali	77,76	1.550,99	4.433,30
6	Sulawesi Utara	75,03	605,52	2.701,80
7	Riau	74,79	889,54	6.728,10
8	Sumatera Barat	74,49	572,72	5.836,20
9	Banten	74,48	741,02	12.431,40
10	Jawa Barat	74,43	500,40	50.345,20

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2024

Di lihat pada Tabel 1.1, secara demografis, Jawa Barat menempati posisi sebagai provinsi dengan populasi paling dominan di Indonesia, sekitar 50.345.200 jiwa per tahun 2024. Meskipun populasinya sangat besar, capaian IPM Jawa Barat berada pada angka 74,43, yang menempatkannya di urutan ke-10 dari daftar provinsi dengan IPM tertinggi. Jika dibanding provinsi lain di dalam tabel, terlihat adanya kesenjangan yang cukup jelas. Misalnya, DKI Jakarta dengan jumlah penduduk sekitar 10,68 juta justru mampu mencapai IPM tertinggi, yaitu 83,08. Begitu pula DI Yogyakarta dengan penduduk yang jauh lebih sedikit (sekitar 3,76 juta) namun memiliki IPM 81,55, berada di posisi kedua tertinggi. Perbedaan tersebut menggambarkan bahwa besarnya jumlah penduduk tidak selalu berkaitan langsung dengan tingginya IPM, tantangan dalam peningkatan kualitas masyarakat di Jawa Barat tergolong relatif besar karena banyaknya jumlah penduduk jika dibandingkan dengan DKI Jakarta yang berada pada peringkat pertama. Tidak hanya memperlihatkan fenomena ketimpangan antara skala demografi dan kualitas pembangunan manusia, namun juga secara kapasitas fiskal daerah. Jika dilihat dari

PAD per kapita, terdapat perbedaan yang cukup besar antara DKI Jakarta dan Jawa Barat. Pada tahun 2024, PAD per kapita DKI Jakarta mencapai sekitar Rp 4,9 juta per penduduk, sedangkan Jawa Barat hanya sekitar Rp 500 ribu per penduduk atau hampir sepuluh kali lebih rendah. Padahal, Jawa Barat merupakan provinsi dengan jumlah penduduk terbesar di Indonesia yang tentunya membutuhkan pembiayaan pembangunan yang lebih besar. Perbedaan tersebut menimbulkan pertanyaan apakah kemampuan fiskal yang relatif rendah tersebut berpengaruh terhadap pembangunan manusia di Jawa Barat, atau justru terdapat faktor lain seperti transfer fiskal dan belanja modal yang lebih berperan.

Kondisi ini memperlihatkan terdapat ketimpangan horizontal dalam pembangunan dan kesejahteraan antar wilayah. Dalam upaya meningkatkan pembangunan terutama dalam peningkatan pembangunan manusia, diperlukan peningkatan layanan publik dasar dengan dukungan dari kapasitas fiskal daerah. UU No.1 Tahun 2022 tentang “Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah” ditetapkan oleh pemerintah dalam rangka mengatasi ketimpangan sebagai langkah awal dalam pelaksanaan otonomi serta desentralisasi fiskal. Melalui kebijakan-kebijakan ini, pemerintah daerah dialokasikan kewenangan untuk menyelenggarakan dan mengendalikan realisasi program secara otonom pada wilayah masing-masing, dengan tujuan mendorong pembangunan yang merata di seluruh Indonesia (Pidhegso et al., 2025). Dengan demikian, efektivitas desentralisasi fiskal sangat bergantung pada bagaimana daerah merencanakan dan mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) selaku basis pendanaan pembangunan.

Maryani (dalam Sarkoro & Zulfikar, 2016) menjelaskan bahwa penggunaan APBD oleh pemerintah sebagai instrumen dalam rangka mendanai pembangunan pada berbagai sektor termasuk pembangunan manusia. Secara khusus, perlu pengelolaan dan pengalokasian belanja daerah oleh pemerintah daerah menggunakan pengeluaran pembangunan secara tepat di sektor-sektor pendukung untuk IPM agar meningkat. Terdapat dua komponen pendapatan dalam APBD yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD)

yang merupakan komponen utama paling banyak memberi sumbangan ke APBD (Rahmayati & Pertiwi, 2018).

Menurut Wijaya (dalam Wulansari, 2019), komponen pendapatan yang memberikan kontribusi terbesar terhadap kemampuan daerah dalam melaksanakan desentralisasi ialah PAD. Kondisi ini menunjukkan bahwa setiap daerah perlu mengoptimalkan potensi yang dimilikinya, karena seberapa kecil ketergantungan pemerintah daerah terhadap pusat menunjukkan seberapa efektif desentralisasi. Pemerintah daerah juga memiliki keleluasaan dalam memanfaatkan PAD untuk menyelenggarakan pemerintahan serta pembangunan daerah. Pertumbuhan PAD idealnya bergerak sejalan dengan peningkatan aktivitas ekonomi, yang pada akhirnya berpengaruh langsung terhadap pencapaian IPM di suatu wilayah.

Untuk melihat bagaimana kapasitas fiskal tersebut berperan dalam pembangunan manusia di tingkat daerah, berikut disajikan kondisi fiskal dan capaian IPM kabupaten/kota di Jawa Barat pada tahun 2023–2024.

Tabel 1. 2 Kondisi Fiskal dan IPM Kabupaten/Kota di Jawa Barat (2023–2024)

No	Kab/Kota	PAD (Juta Rupiah)		Ketergantungan Transfer Fiskal (Transfer Fiskal/Pendapatan Daerah x 100%)		Belanja Modal Perkapita (Belanja Modal/Jumlah Penduduk) Ribu Rupiah		IPM	
		2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024
1	Kota Bandung	3.211.760	3.449.130	52,95	52,77	367,46	358,50	83,29	83,75
2	Kota Bekasi	3.112.000	3.350.240	43,76	51,72	438,91	510,82	83,06	83,55
3	Kota Depok	1.595.200	1.762.300	46,84	54,24	476,54	427,25	82,53	83,05
4	Kabupaten Tasikmalaya	368.550	394.690	85,15	89,02	179,69	224,80	69,38	69,98
5	Kabupaten Garut	527.220	519.630	88,48	88,77	253,75	137,68	69,22	69,91
6	Kabupaten Cianjur	779.840	1.090.760	82,58	76,86	208,66	151,69	68,18	68,89

Sumber: Data Diolah dari BPS, 2026

Pada Tabel 1.2 menunjukkan IPM dan kinerja APBD beberapa daerah di Jawa Barat. Dapat dilihat bahwa Kota Bandung dan Kota Bekasi menjadi daerah dengan PAD tertinggi di Jawa Barat dengan capaian PAD lebih dari Rp3,1 Triliun. Selain PAD, dependensi terhadap skema transfer fiskal dari pemerintah pusat juga

menunjukkan variasi yang tajam. Kota Bekasi relatif mandiri dengan tingkat ketergantungan transfer fiskal sekitar 43,76% pada 2023 dan menurun menjadi 51,72% pada 2024. Dari aspek belanja modal per kapita, Kota Bekasi memiliki angka paling tertinggi. Kemudian Kota Depok juga mencatat belanja modal per kapita yang cukup tinggi, meskipun mengalami penurunan pada tahun 2024. Ketiga kota ini tetap berhasil mempertahankan IPM tinggi yang menyentuh >83 pada dua tahun tersebut, menunjukkan bahwa kapasitas fiskal yang kuat cenderung beriringan dengan kualitas pembangunan manusia yang stabil. Sebaliknya, daerah dengan kapasitas fiskal yang rendah seperti Kabupaten Tasikmalaya, Garut, dan Cianjur memperlihatkan tingkat ketergantungan yang relatif tinggi atas transfer pemerintah sebesar lebih dari 80% dengan capaian IPM hanya sekitar 68–69 yang juga menandakan masih ada ketimpangan pembangunan manusia di beberapa wilayah. Kondisi ini memperlihatkan bahwa meskipun secara agregat Jawa Barat mencatat capaian IPM yang cukup baik, terdapat ketimpangan serius antar kabupaten/kota. Daerah dengan PAD tinggi dan belanja modal per kapita besar, seperti Kota Bandung, Bekasi, dan Depok, mampu mencatat IPM tinggi. Sebaliknya, kabupaten dengan PAD rendah dan sangat bergantung pada transfer fiskal, seperti Tasikmalaya, Garut, dan Cianjur, tertinggal dalam pembangunan manusia.

Fenomena ketimpangan ini mendorong pemerintah pusat untuk terus memperkuat mekanisme transfer fiskal. Instrumen seperti Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) atau disebut dana perimbangan menjadi bagian dari transfer fiskal dan berperan signifikan dalam memperkuat kapasitas daerah ditujukan guna mendanai pemerataan pembangunan dalam rangka desentralisasi (Rahmayati & Pertiwi, 2018). Hal ini sangat penting mengingat PAD di banyak daerah masih rendah sehingga tidak mencukupi kebutuhan pembangunan. Meski demikian, efektivitas transfer fiskal dalam mendorong pembangunan manusia masih dipertanyakan. Beberapa studi menunjukkan bahwa dana transfer sering kali lebih banyak dialokasikan untuk belanja rutin alih-alih diperuntukkan ke belanja modal yang berdampak langsung pada peningkatan kualitas hidup masyarakat (Hardianto et al., 2024). Dengan

demikian, alokasi fiskal daerah perlu dievaluasi agar lebih berpihak pada pembangunan manusia.

Permasalahan utama yang muncul adalah bagaimana PAD dan transfer fiskal dapat berperan dalam meningkatkan IPM Jawa Barat. Lebih khusus, penting untuk memahami apakah belanja modal daerah berfungsi sebagai variabel intervening yang menjembatani hubungan antara pendapatan fiskal dengan hasil pembangunan manusia. Hal ini relevan mengingat belanja modal memiliki keterkaitan langsung terhadap sektor kesehatan, pendidikan, dan ekonomi produktif yang menjadi dasar dari pembangunan infrastruktur. Dalam pelaksanaannya, PAD, DAU, dan transfer fiskal digunakan oleh pemerintah daerah guna mendanai belanja modal berupa pembangunan fasilitas publik untuk peningkatan pembangunan manusia yang berkualitas hingga pada akhirnya berpengaruh pada peningkatan IPM di suatu wilayah (Raviyanti et al., 2017). Dilakukan alokasi dana berbentuk belanja modal oleh pemerintah daerah untuk anggaran bangunan, investasi peralatan, dan infrastruktur, serta aset tetap lainnya. Peningkatan Investasi modal dengan harapan berpotensi meningkatkan kualitas pelayanan publik (Al Rasyid & K, 2023). Contohnya dalam pendidikan, pembangunan gedung sekolah, ruang kelas, dan fasilitas pendukung meningkatkan kapasitas daya tampung serta kualitas belajar, sehingga mendorong naiknya Angka Harapan Lama Sekolah (HLS) dan Rata-rata Lama Sekolah (RLS). Sementara dalam kesehatan, pembangunan puskesmas, rumah sakit, serta penyediaan fasilitas medis memperluas akses layanan dan berdampak pada peningkatan Angka Harapan Hidup (AHH). Tuntutan daerah akan ketersediaan infrastruktur publik dan pelaksanaan kewenangan pemerintahan berfungsi sebagai fondasi dalam penetapan belanja modal. (Raviyanti et al., 2017).

Selain disparitas kapasitas fiskal antar daerah, periode penelitian juga dipengaruhi oleh pandemi *COVID-19* yang terjadi berkisar tahun 2020–2022. Pandemi menyebabkan transformasi akan prioritas kebijakan fiskal pemerintah daerah akibat adanya penyesuaian anggaran melalui refocusing dan realokasi belanja sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang “Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan

Pandemi COVID-19 Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang”. Kondisi tersebut berpotensi memengaruhi pola pengelolaan APBD, khususnya alokasi belanja pemerintah daerah yang berkaitan dengan penyediaan layanan publik dan pembangunan manusia (Anisah, 2021). Oleh karena itu, fenomena COVID-19 dipertimbangkan sebagai faktor kontrol dalam penelitian ini melalui penggunaan variabel dummy.

Beberapa kajian empiris telah menyinggung hubungan antara PAD, transfer fiskal, dan IPM. Dalam temuan Raviyanti et al. (2017) menemukan bahwa PAD dan DAU memiliki dampak positif akan kenaikan IPM melalui belanja modal. Kajian lainnya yang juga dilakukan oleh Al Rasyid & K (2023) yang menunjukkan adanya pengaruh PAD serta belanja modal akan IPM di Provinsi DKI Jakarta. Temuan ini mengindikasikan belanja modal memiliki peran kunci dalam pembangunan manusia. Sementara itu di tingkat nasional, temuan Pidhegso et al. (2025) mengafirmasi adanya pengaruh positif PAD, DAK, dan DBH terhadap capaian IPM. Namun, ditemukan kajian lain dengan perbedaan hasil yang berbanding terbalik. Seperti temuan Hardianto et al. (2024) mengatakan bahwasannya tidak adanya pengaruh antara DAK dengan IPM. Penelitian yang serupa juga dilakukan oleh Rahmayati & Pertiwi (2018) menunjukkan ketiadaan pengaruh DAU, DAK, DBH terhadap IPM, Serta penelitian Fadilah & Setiawan (2025) serta Kurniasari (2021) yang menyebutkan tidak adanya pengaruh PAD terhadap IPM terkhusus dengan intervening belanja modal.

Adapun urgensi pada penelitian ini didasarkan fakta bahwa masih terdapatnya ketimpangan pembangunan manusia secara signifikan antar kabupaten/kota di Jawa Barat serta terdapatnya ketimpangan fiskal pada daerah dengan pembangunan manusia yang rendah menimbulkan pertanyaan apakah alokasi fiskal pada Jawa Barat berpengaruh terhadap IPM. Dari berbagai penelitian sebelumnya, juga terlihat adanya kesenjangan yang jelas. Pertama, masih sedikit penelitian yang berfokus pada Jawa Barat, padahal provinsi ini memiliki keragaman daerah dan tingkat disparitas IPM yang tinggi. Kedua, kurangnya penelitian dengan penggunaan data

terbaru tahun 2017-2024 terutama berfokus pada Jawa Barat. Ketiga, variabel intervening belanja modal belum banyak diuji dalam hubungan antara PAD dan transfer fiskal dengan IPM, sehingga peran strategisnya belum terkonfirmasi secara konsisten.

Oleh sebab itu, kajian ini akan mengisi kesenjangan tersebut dengan menguji pengaruh dari PAD dan transfer fiskal terhadap IPM dengan belanja modal sebagai variabel intervening di Jawa Barat selama periode 2017–2024. Dengan lingkup periode yang sesuai dan wilayah penelitian yang strategis. Sebagai harapan, penelitian dapat ini memperluas literatur ekonomi daerah dengan menyoroti peran belanja modal sebagai variabel intervening dalam hubungan fiskal dan pembangunan manusia, sekaligus memberikan implikasi kebijakan bagi pemerintah daerah di Jawa Barat dalam mengoptimalkan alokasi PAD dan transfer fiskal. Akhirnya, penelitian ini ditujukan guna menganalisis pengaruh PAD dan transfer fiskal terhadap IPM dengan belanja modal sebagai variabel intervening di Jawa Barat periode 2017–2024. Diharapkan pula hasil dari penelitian dapat menghasilkan implikasi positif baik secara akademis beserta kebijakan, terutama dalam upaya optimalisasi pemerataan pembangunan manusia di Indonesia.

1.2 Rumusan Masalah

Didasarkan pada latar belakang tersebut, rumusan masalah untuk kajian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh PAD terhadap IPM di Jawa Barat periode 2017–2024?
2. Bagaimana pengaruh DAU, DAK, dan DBH terhadap IPM di Jawa Barat periode 2017–2024?
3. Bagaimana Pengaruh Belanja Modal terhadap IPM di Jawa Barat periode 2017–2024?
4. Bagaimana pengaruh PAD dan Transfer fiskal terhadap IPM dengan Belanja Modal sebagai variabel intervening di Jawa Barat periode 2017–2024?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis pengaruh PAD terhadap IPM di Jawa Barat periode 2017–2024.
2. Menganalisis pengaruh DAU, DAK, dan DBH terhadap IPM di Jawa Barat periode 2017–2024.
3. Menganalisis pengaruh Belanja Modal terhadap IPM di Jawa Barat periode 2017–2024.
4. Menganalisis peran Belanja Modal sebagai variabel intervening dalam hubungan antara PAD dan transfer fiskal terhadap IPM di Jawa Barat 2017–2024.

1.4 Manfaat Penelitian

Berikut manfaat yang diharapkan dalam kajian ini:

1. Manfaat Teoritis
 - a) Memberikan kontribusi pada literatur ekonomi daerah dan pembangunan manusia dengan menghadirkan penelitian tentang hubungan antara PAD, transfer fiskal, belanja modal, dan IPM.
 - b) Mengembangkan pemahaman mengenai peran mediasi belanja modal dalam mekanisme fiskal daerah terhadap pembangunan manusia, yang masih jarang diuji dalam konteks Indonesia, khususnya di Jawa Barat.
 - c) Diharapkan dapat dijadikan kajian literatur bagi studi selanjutnya yang ingin menguji hubungan antara variabel fiskal daerah dengan indikator pembangunan lainnya.
2. Manfaat Praktis
 - a) Bagi Pemerintah Pusat, penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi sebagai rujukan evaluatif bagi Kementerian Keuangan dalam menilai efektivitas transfer fiskal, khususnya apakah DAK Fisik bidang pendidikan dan kesehatan sudah optimal mendorong peningkatan IPM. Selain itu, hasil penelitian juga bermanfaat bagi Kementerian PPN/Bappenas untuk merumuskan kebijakan

pembangunan manusia yang lebih terintegrasi antar level pemerintahan.

- b) Bagi Pemerintah Daerah Jawa Barat, hasil dari studi ini dapat berfungsi sebagai acuan bagi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) guna perumusan strategi pembangunan manusia yang lebih tepat sasaran. Selain itu, penelitian ini dapat digunakan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) ketika menyusun Kebijakan Umum Anggaran sehingga alokasi belanja modal serta sebagai bahan evaluasi atas efektivitas transfer fiskal, terutama untuk menilai apakah alokasi DAK Fisik bidang pendidikan dan kesehatan sudah optimal dalam mendorong peningkatan IPM di daerah.
- c) Bagi masyarakat yaitu secara tidak langsung, penelitian ini diharapkan dapat mendorong kebijakan yang lebih berpihak pada peningkatan kualitas hidup melalui alokasi belanja modal yang produktif.

