

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Penelitian**

Awal pemikiran tentang pembangunan seringkali dijumpai pemahaman yang mengasosiasikan pembangunan dengan perkembangan, modernisasi, bahkan pembangunan dengan westernisasi. Secara historis, ahli-ahli ekonomi Barat telah memperkenalkan konsep pembangunan kepada negara-negara yang baru merdeka paska Perang Dunia II, yang bertujuan untuk melakukan modernisasi dengan berfokus pada 4 (empat) isu sentral, yaitu: (i) pertumbuhan, (ii) akumulasi kapital, (iii) transformasi struktural, dan (iv) peran dominan pemerintah. Model pemikiran ini telah mengantarkan sejumlah negara sedang berkembang memasuki tahapan modernisasi dan industrialisasi sebagai titik lompatan menuju kehidupan yang maju dan sejahtera. (Ibnu Purna dan Adhyawarman, 2009)

Paradigma pembangunan tersebut banyak menuai kritik karena hasil dari pembangunan telah menciptakan pula ketimpangan dan kesenjangan, kerusakan ekologi, serta membelenggu kebebasan asasi manusia. Paradigma pembangunan yang bersifat materialistik ini mengukur pencapaian hasil pembangunan hanya dari aspek fisik yang dikuantifikasi dalam perhitungan matematik dan angka statistik, sehingga cenderung mengabaikan dimensi manusia sebagai subyek utama pembangunan dan menegaskan harkat dan martabat kemanusiaan. Pemikiran kontemporer mengenai pembangunan telah menempatkan kembali manusia sebagai subyek atau pusat dari proses pembangunan. Lembaga PBB yang dibentuk untuk menangani masalah pembangunan (*United Nations Development*

*Programme/UNDP*) telah membuat definisi khusus mengenai pembangunan manusia sebagai suatu proses untuk memperluas pilihan-pilihan bagi manusia (*a process of enlarging people's choices*). Dalam konsep tersebut manusia ditempatkan sebagai tujuan akhir (*the ultimate end*), sedangkan upaya pembangunan dipandang sebagai sarana untuk mencapai tujuan itu. Tujuan utama dari pembangunan adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan bagi penduduknya untuk menikmati umur panjang, sehat dan menjalankan kehidupan yang produktif. Premis penting yang dikembangkan dalam pembangunan manusia adalah mengutamakan manusia sebagai pusat perhatian (bukan sebagai alat atau instrument) dan memperbesar pilihan-pilihan bagi manusia secara keseluruhan, tidak hanya terbatas pada peningkatan pendapatan atas aspek ekonomi semata. (Ibnu Purna dan Adhyawarman, 2009)

Pencapaian tujuan pembangunan manusia bukanlah hal yang baru bagi Indonesia dan selalu ada penekanan pada pemenuhan tujuan tersebut, yaitu pemenuhan pendidikan universal, peningkatan kesehatan serta pemberantasan kemiskinan. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014. Titik berat pembangunan nasional Indonesia sesungguhnya sudah menganut konsep indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang dipublikasi oleh *United Nation of development Programme* (UNDP), yakni konsep pembangunan manusia seutuhnya yang menghendaki peningkatan kualitas hidup penduduk baik secara fisik, mental maupun spiritual. Untuk meningkatkan IPM diperlukan adanya pertumbuhan ekonomi. Agar pertumbuhan ekonomi sejalan dengan pembangunan manusia, maka pertumbuhan ekonomi

harus disertai dengan pemerataan pembangunan. Dengan adanya pemerataan pembangunan, terdapat jaminan bahwa semua penduduk dapat menikmati hasil-hasil pembangunan. Berdasarkan pengalaman pembangunan di berbagai negara, diperoleh pembelajaran bahwa untuk mempercepat pembangunan manusia dapat dilakukan antara lain melalui dua hal, yaitu distribusi pendapatan yang merata dan alokasi belanja publik yang memadai (Marhaeni, et al., 2008).

**Tabel 1.1.**  
**Indek Pembangunan Manusia Indonesia tahun 2010-2015**

Provinsi	Indeks Pembangunan Manusia					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ACEH	67.09	67.45	67.81	68.30	68.81	69.45
SUMATERA UTARA	67.09	67.34	67.74	68.36	68.87	69.51
SUMATERA BARAT	67.25	67.81	68.36	68.91	69.36	69.98
RIAU	68.65	68.90	69.15	69.91	70.33	70.84
JAMBI	65.39	66.14	66.94	67.76	68.24	68.89
SUMATERA SELATAN	64.44	65.12	65.79	66.16	66.75	67.46
BENGGULU	65.35	65.96	66.61	67.50	68.06	68.59
LAMPUNG	63.71	64.20	64.87	65.73	66.42	66.95
KEP. BANGKA BELITUNG	66.02	66.59	67.21	67.92	68.27	69.05
KEP. RIAU	71.13	71.61	72.36	73.02	73.40	73.75
DKI JAKARTA	76.31	76.98	77.53	78.08	78.39	78.99
JAWA BARAT	66.15	66.67	67.32	68.25	68.80	69.50
JAWA TENGAH	66.08	66.64	67.21	68.02	68.78	69.49
DI YOGYAKARTA	75.37	75.93	76.15	76.44	76.81	77.59
JAWA TIMUR	65.36	66.06	66.74	67.55	68.14	68.95
BANTEN	67.54	68.22	68.92	69.47	69.89	70.27
BALI	70.10	70.87	71.62	72.09	72.48	73.27
NUSA TENGGARA BARAT	61.16	62.14	62.98	63.76	64.31	65.19
NUSA TENGGARA TIMUR	59.21	60.24	60.81	61.68	62.26	62.67
KALIMANTAN BARAT	61.97	62.35	63.41	64.30	64.89	65.59
KALIMANTAN	65.96	66.38	66.66	67.41	67.77	68.53

TENGAH						
KALIMANTAN SELATAN	65.20	65.89	66.68	67.17	67.63	68.38
KALIMANTAN TIMUR	71.31	72.02	72.62	73.21	73.82	74.17
KALIMANTAN UTARA	-	-	-	67.99	68.64	68.76
SULAWESI UTARA	67.83	68.31	69.04	69.49	69.96	70.39
SULAWESI TENGAH	63.29	64.27	65	65.79	66.43	66.76
SULAWESI SELATAN	66	66.65	67.26	67.92	68.49	69.15
SULAWESI TENGGARA	65.99	66.52	67.07	67.55	68.07	68.75
GORONTALO	62.65	63.48	64.16	64.70	65.17	65.86
SULAWESI BARAT	59.74	60.63	61.01	61.53	62.24	62.96
MALUKU	64.27	64.75	65.43	66.09	66.74	67.05
MALUKU UTARA	62.79	63.19	63.93	64.78	65.18	65.91
PAPUA BARAT	59.60	59.90	60.30	60.91	61.28	61.73
PAPUA	54.45	55.01	55.55	56.25	56.75	57.25
INDONESIA	66.53	67.09	67.70	68.31	68.90	69.55

**Sumber : BPS Provinsi Jawa Barat**

Berdasarkan tabel 1.1. Indeks pembangunan manusia (IPM) Provinsi Jawa Barat masih belum optimal. Bahkan peringkat IPM Jawa Barat berada pada posisi 12 dari 34 provinsi. IPM Jabar pada tahun 2015 mencapai 69,49 dengan rincian indeks pendidikan 60,45; kesehatan 80,80; dan daya beli 68,69. angka tersebut memang mengalami peningkatan dibandingkan raihan tahun 2014 yakni 68,80, tetapi masih di bawah target IPM sebesar 80,00. Selain itu, capaian IPM Jawa barat juga masih dibawah target yang ditetapkan dalam rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD). Sejumlah kekurangan juga masih dirasakan dalam bidang-bidang tersebut yakni pendidikan, kesehatan dan daya beli. (Yod Mintaraga, 2016).

**Tabel 1.2.**  
**Indek Pembangunan Manusia Kota/Kabupaten di provinsi**  
**Jawa Barat tahun 2010-2015**

Kabupaten/Kota	Indeks Pembangunan Manusia					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bogor	64,35	64,78	65,66	66,74	67,36	67,77
Sukabumi	60,69	61,14	62,27	63,63	64,07	64,44
Cianjur	58,58	59,38	60,28	61,68	62,08	62,42
Bandung	67,28	67,78	68,13	68,58	69,06	70,05
Garut	60,23	60,55	61,04	61,67	62,23	63,21
Tasikmalaya	60,21	61,05	61,69	62,4	62,79	63,17
Ciamis	64,64	65,48	66,29	67,2	67,64	68,02
Kuningan	64,4	65,04	65,6	66,16	66,63	67,19
Cirebon	63,64	64,17	64,48	65,06	65,53	66,07
Majalengka	62,3	62,67	63,13	63,71	64,07	64,75
Sumedang	66,04	66,16	67,36	68,47	68,76	69,29
Indramayu	60,86	61,47	62,09	62,98	63,55	64,36
Subang	63,54	64,21	64,86	65,48	65,8	66,52
Purwakarta	64,93	65,51	66,3	67,09	67,32	67,84
Karawang	64,58	65,21	65,97	66,61	67,08	67,66
Bekasi	67,58	68,66	69,38	70,09	70,51	71,19
Bandung Barat	61,34	62,36	63,17	63,93	64,27	65,23
Pangandaran	-	-	-	64,73	65,29	65,62
Kota Bogor	71,25	71,72	72,25	72,86	73,1	73,65
Kota Sukabumi	67,94	68,67	69,74	70,81	71,19	71,84
Kota Bandung	77,49	78,13	78,3	78,55	78,98	79,67
Kota Cirebon	70,74	71,49	71,97	72,27	72,93	73,34
Kota Bekasi	76,77	77,48	77,71	78,63	78,84	79,63
Kota Depok	76,66	76,96	77,28	78,27	78,58	79,11
Kota Cimahi	73,76	74,41	74,99	75,85	76,06	76,42
Kota Tasikmalaya	66,58	67,18	67,84	68,63	69,04	69,99
Kota Banjar	66,81	67,15	67,53	68,01	68,34	69,31

Sumber : BPS Provinsi Jawa Barat

Berdasarkan tabel 1.2. dapat diketahui rata-rata IPM kota-kabupaten di Provinsi Jawa Barat masih belum optimal. Pencapaian tertinggi tahun 2015 yakni IPM kota Bandung 79,67, Kota Bekasi 79,63 dan Kota Depok 79,11, namun semuanya masih di bawah target yakni 80,00.

Pemerintahan Daerah baik di tingkat provinsi, maupun di tingkat kabupaten/kota diberikan kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan sedikit mungkin intervensi pemerintah pusat. Kebijakan tersebut dikenal dengan nama Otonomi Daerah. Dengan adanya desentralisasi atau otonomi daerah, diharapkan pembangunan lebih berhasil sehingga salah satu indikator pembangunan, yaitu Indeks Pembangunan Manusia akan meningkat pula.

Salah satu aspek yang sangat krusial dalam desentralisasi (otonomi daerah) adalah permasalahan desentralisasi fiskal. Secara konseptual, desentralisasi fiskal mensyaratkan bahwa setiap kewenangan yang diberikan kepada daerah harus disertai dengan pembiayaan yang besarnya sesuai dengan beban kewenangan tersebut. Dengan kata lain, pemerintah pusat berkewajiban untuk menjamin sumber keuangan atas pendelegasian tugas dan wewenang dari pusat ke daerah. Menanggapi permasalahan tersebut, pemerintah menerbitkan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Entitas organisasi sektor publik seringkali merujuk pada organisasi pemerintahan, mulai dari pemerintah pusat, provinsi, kabupaten atau kota. Organisasi pemerintahan merupakan organisasi yang memiliki ruang lingkup yang paling luas di antara organisasi publik lainnya (Mardiasmo, 2009). Organisasi sektor publik memiliki tujuan, karakteristik, struktur dan proses serta lingkungan yang khas dan membedakannya dengan sektor privat. Masalah yang dihadapi oleh sebagian besar organisasi sektor publik terutama pemerintahan adalah tujuan yang

lebih menekankan pencapaian kinerja non keuangan dibandingkan dengan kinerja keuangan. Walaupun demikian, Pemerintah tetap berupaya untuk meningkatkan penerimaan negara dan daerah dari sektor pajak, devisa, pendapatan asli daerah dan penerimaan lainnya untuk meningkatkan pelayanan publik dan pembangunan.

Pemerintah Daerah sekarang ini dihadapkan oleh banyaknya tuntutan baik dari segi internal yaitu peningkatan kinerja yang optimal dan segi eksternal yaitu adanya tuntutan masyarakat yang menghendaki agar pemerintah daerah mampu menciptakan tujuan masyarakat daerah yang sejahtera sebagai suatu implikasi dari penerapan otonomi daerah yang mengedepankan akuntabilitas kinerja dan peningkatan pelayanan publik (Abdul Halim, 2007). Kinerja instansi pemerintah kini lebih banyak mendapat sorotan karena masyarakat sering memonitor setiap perencanaan pemerintah dalam satu periode. Masyarakat mulai mempertanyakan nilai yang mereka peroleh atas pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah. Walaupun anggaran belanja pemerintah (*government expenditure*) semakin meningkat, nampaknya masyarakat belum puas atas kualitas barang dan jasa yang diberikan oleh instansi pemerintah (Suwandi, 2013).

Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien, dan efektif. Pengukuran keberhasilan maupun kegagalan suatu instansi pemerintah lebih ditekankan kepada kemampuan instansi tersebut dalam menyerap anggaran. Dengan kata lain, suatu instansi akan

dinyatakan berhasil apabila dapat menyerap 100% anggaran pemerintah, meskipun hasil maupun dampak yang dicapai dari pelaksanaan program tersebut masih berada jauh di bawah standar (Mahsun, 2006).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Pasal 18 angka 18 bahwa “Pendapatan asli daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Sektor pendapatan daerah memegang peranan yang sangat penting, karena melalui sektor ini dapat dilihat sejauh mana suatu daerah dapat membiayai kegiatan pemerintah dan pembangunan daerah.

Kebijakan keuangan daerah diarahkan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah sebagai sumber utama pendapatan daerah yang dapat dipergunakan oleh daerah dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan daerah sesuai dengan kebutuhannya guna memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dan pemerintah tingkat atas (subsidi). Dengan demikian usaha peningkatan pendapatan asli daerah seharusnya dilihat dari perspektif yang lebih luas tidak hanya ditinjau dan segi daerah masing-masing tetapi dalam kaitannya dengan kesatuan perekonomian Indonesia. (Mamesah, 1995)

Dana Perimbangan merupakan dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah. Dana Perimbangan disebut juga transfer atau *grants*. Transfer merupakan konsekuensi dari tidak meratanya keuangan dan ekonomi daerah. Selain itu tujuan transfer adalah mengurangi



keuangan horizontal antar daerah, mengurangi kesenjangan vertikal Pusat-Daerah, mengatasi persoalan efek pelayanan publik antar daerah dan untuk menciptakan stabilitas aktivitas perekonomian di daerah (Abdullah dan Halim, 2003).

Sumber pembiayaan pemerintah daerah dalam rangka perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi, dan pembantuan. Dengan demikian terjadi transfer yang cukup signifikan dalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Oleh karenanya pemerintah daerah secara leluasa dapat menggunakan dana ini untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. (Abdulah & Halim 2003).

**Tabel 1.3.**  
**Realisasi Pendapatan Asli daerah dan Pendapatan Transfer**  
**Provinsi Jawa Barat tahun 2011-2015 (dalam rupiah)**

<b>Jenis Penerimaan</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Pendapatan Asli Daerah	8.502.643.155,49	9.982.917.415,00	12.360.109.870,00	15.038.153.309,92	15.851.202.863,98
Pendapatan Transfer (Dana Perimbangan)	2.526.078.026,56	2.832.746.609,00	2.950.532.546,00	3.260.505.636,02	2.528.916.817,68

**Sumber : BPS Provinsi Jawa Barat**

Berdasarkan Tabel 1.3, dapat diketahui bahwa realisasi penerimaan Asli Daerah Meningkat dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2015. Sedangkan Pendapatan transfer meningkat dari tahun 2011 sampai tahun 2014, kecuali tahun 2015 ada penurunan penerimaan.

Tata kelola keuangan pemerintah daerah masih sering menimbulkan pelanggaran hukum. Hal ini harus segera dibenahi agar dapat mengoptimalkan penggunaan keuangan daerah untuk program-program kemakmuran rakyat. Berdasarkan hasil pemeriksaan periode terakhir dari BPK, sebanyak 156 dari 524

pemerintah daerah mendapat opini wajar tanpa pengecualian. Berdasarkan data BPK, bahwa terdapat pemda yang mempunyai aset mencapai Rp 2.006 triliun, seharusnya dengan tingginya Aset tersebut program-program pembangunan di daerah harus menunjukkan peningkatan kemakmuran rakyat. Upaya optimalisasi keuangan negara untuk program kemakmuran rakyat masih relatif sangat panjang, untuk itu Pemerintah daerah dan juga pemerintah pusat harus terlebih dahulu fokus memperbaiki tata kelola keuangan negara. (Kompas, 2015)

Pengelolaan keuangan daerah yang baik akan berpengaruh terhadap kemajuan suatu daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif atau memenuhi prinsip *value for money* serta partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan keadilan akan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. Pengelolaan keuangan daerah yang baik tidak hanya membutuhkan sumber daya manusia yang handal tetapi juga harus didukung oleh kemampuan keuangan daerah yang memadai. Tingkat kemampuan suatu daerah dapat diukur dengan besarnya penerimaan daerah. Upaya pemerintah daerah dalam menggali kemampuan daerah dapat diukur menggunakan analisis rasio keuangan pemerintah daerah. Pengukuran kinerja pemerintah daerah dapat dijadikan sebagai penilaian akuntabilitas dan kemampuan suatu daerah penyelenggara otonomi daerah. Dengan demikian maka suatu daerah yang kinerja keuangannya dinyatakan baik berarti daerah tersebut memiliki kemampuan keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah (Sularso dan Restianto, 2011).

Menurut Syahril (2011) dalam penelitian yang berjudul “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal terhadap indeks pembangunan manusia”, dikatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal secara simultan berpengaruh signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia. Selanjutnya Menurut Ardiansyah dan Vitalis Ari Widiyaningsih (2014) bahwa Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah. Sejalan dengan penelitian Abdullah dan Febriansyah (2015) bahwa terdapat pengaruh antara Pendapatan Asli daerah, Dana Alokasi Umum, dan dana alokasi khusus terhadap kinerja keuangan pemerintah Daerah. Sedangkan menurut Kurnia adi Suwandi dan Afrizal Tahar (2011) bahwa efektivitas PAD dengan dimediasi oleh belanja modal tidak berpengaruh signifikan terhadap Pertumbuhan ekonomi daerah.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis bermaksud melakukan penelitian dengan judul : **”Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Dan Pendapatan Transfer Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Dengan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Sebagai Variabel Intervening (Studi Kasus Pada Pemerintah kota/kabupaten Provinsi Jawa Barat tahun 2011-2015)”**.

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Masalah dalam penelitian ini adalah masih rendahnya capaian IPM di kabupaten dan kota provinsi Jawa Barat. Berdasarkan latar belakang yang

dikemukakan dan masalah tersebut, penulis menyusun pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah terdapat pengaruh antara pendapatan asli daerah dan pendapatan transfer terhadap indeks pembangunan manusia.
2. Apakah terdapat pengaruh antara pendapatan asli daerah dan pendapatan transfer terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
3. Apakah terdapat pengaruh antara kinerja keuangan pemerintah daerah terhadap indeks pembangunan manusia.
4. Apakah terdapat pengaruh antara Pendapatan asli daerah dan pendapatan transfer melalui kinerja keuangan pemerintah daerah terhadap indeks pembangunan manusia.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai antara lain untuk:

1. Mengetahui pengaruh antara pendapatan asli daerah dan pendapatan transfer terhadap Indeks Pembangunan Manusia.
2. Mengetahui pengaruh antara pendapatan asli daerah dan pendapatan transfer terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
3. Mengetahui pengaruh antara kinerja keuangan pemerintah daerah terhadap indeks pembangunan manusia.
4. Mengetahui pengaruh antara Pendapatan asli daerah dan pendapatan transfer melalui kinerja keuangan pemerintah daerah terhadap indeks pembangunan manusia.

#### **1.4. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan baik bagi pengembang ilmu, penerapan ilmu, dan bagi peneliti selanjutnya. Sesuai dengan tujuan yang diuraikan, adapun manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian, yaitu:

1. Bagi Penulis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan bagi penulis mengenai Pengaruh pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Pendapatan Transfer Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dan implikasinya terhadap Indeks Pembangunan Manusia.

2. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah dalam meningkatkan kinerja keuangan pemerintah serta meningkatkan pembangunan manusia khususnya provinsi Jawa Barat.

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu bahan referensi yang dapat diteliti atau dikaji kembali yang akan meneliti dengan variabel yang sama.