

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS**

#### **2.1. Kajian Pustaka**

##### **2.1.1. Otonomi Daerah**

Dalam menyelenggarakan otonomi, pemerintah daerah mempunyai hak dan kewajiban yang diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dimaksud harus dilakukan secara efisien, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut dan taat pada peraturan perundang-undangan.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah menyatakan bahwa,

“Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Dadang Suwanda (2013) menyatakan bahwa otonomi daerah adalah

“Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Pasal 22 UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah disebutkan bahwa,

“Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban:

- a) Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b) Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c) Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d) Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e) Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f) Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g) Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h) Mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i) Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j) Mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k) Melestarikan lingkungan hidup;
- l) Mengelola administrasi kependudukan;
- m) Melestarikan nilai sosial budaya;
- n) Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o) Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.”

Salah satu tujuan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk menjadikan pemerintah lebih dekat dengan rakyatnya, sehingga pelayanan pemerintah dapat dilakukan dengan lebih efisien, cepat, dan efektif. Hal ini berdasarkan asumsi bahwa pemerintah kabupaten dan kota memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai kebutuhan aspirasi masyarakat mereka dari pada pemerintah pusat.

Desentralisasi terfokus pada tingkat kabupaten dan kota. Kedua pemerintahan tersebut berada di level ketiga setelah pemerintahan pusat dan provinsi. Hingga akhir tahun 2015 terdapat 514 pemerintah kabupaten dan kota dan 34 provinsi di Indonesia. Beberapa pengamat menyarankan bahwa desentralisasi harus dilaksanakan pada tingkat provinsi karena provinsi dianggap memiliki kapasitas yang lebih besar untuk menangani seluruh tanggungjawab yang dilimpahkan dari pada kabupaten dan kota. Walaupun

demikian, sudah menjadi rahasia umum bahwa pemerintah pusat merasa tidak diuntungkan secara politis jika harus membentuk pemerintahan otonom provinsi yang kuat. Alasannya adalah akan menjadi potensi disintegrasi yang semakin kuat, khususnya di wilayah seperti Aceh dan Papua, di mana gerakan menuntut kemerdekaan harus dihadapi oleh pemerintah pusat.

Adapun pokok-pokok Prinsip dan Asas Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut; (1) Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, (2) Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, (3) Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu (Kemendagri, 2014).

Pemerintah pusat mendelegasikan wewenang kepada pemerintah daerah dalam mengelola rumah tangga daerahnya sendiri. Oleh karena itu, sebagai konsekuensi dari pendelegasian wewenang tersebut, pemerintah pusat menurunkan dana perimbangan yang tujuannya adalah membantu pemerintah daerah, baik dalam mendanai kebutuhan pemerintahan sehari-hari maupun dalam memberi pelayanan publik yang lebih baik kepada masyarakat. Masyarakat memberikan sumber daya kepada daerah berupa pembayaran pajak daerah, retribusi dan sebagainya untuk dapat meningkatkan pendapatan

asli daerah. Pemerintah daerah sudah seharusnya memberikan timbal balik kepada masyarakat dalam bentuk pelayanan publik yang memadai, yang didanai oleh pendapatan daerah itu sendiri. (Ardiansyah dan Vitalis, 2014)

### **2.1.2. Pendapatan Asli Daerah**

Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah adalah :

“Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Halim (2013) menyebutkan tentang pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu :

“Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Pendapatan Asli Daerah dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.”

Sedangkan menurut Mardiasmo (2009) pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu :

“Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan hasil dari setoran pajak daerah, retribusi daerah hasil dari milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Sebagaimana disebutkan bahwa pendapatan asli daerah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari berbagai sumber ekonomi asli daerah, maka diharapkan setiap pemerintah daerah dapat membangun infrastruktur ekonomi baik di daerahnya masing-masing guna meningkatkan pendapatannya”.

Berdasarkan beberapa pengertian menurut para ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa pendapatan asli daerah yaitu penerimaan daerah yang

diperoleh dari hasil pengolahan kekayaan yang dimiliki oleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan daerah. Dengan pengolahan PAD yang baik maka diharapkan dapat membantu membiayai pengeluaran daerah tersebut. Adapun beberapa kelompok pendapatan asli daerah yang dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan yang sah.

### **2.1.3. Pendapatan Transfer**

Berdasarkan UU Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, mengandung pengertian bahwa kepala daerah diberikan kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri serta didukung dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Hal ini berarti bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah perlu diberikan pengaturan sedemikian rupa sehingga kebutuhan pengeluaran yang akan menjadi tanggung jawab daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan yang ada.

#### **a) Dana Alokasi Umum**

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan komponen dari dana perimbangan yang ditransfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 menjelaskan bahwa :

“Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.”

Sedangkan Ahmad Yani (2009:122) mengemukakan bahwa Dana Alokasi Umum adalah :

“Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.”

Sumber penerimaan daerah dalam konteks otonomi dan desentralisasi untuk saat ini masih didominasi oleh bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat dalam bentuk Dana umum, dan alokasi khusus, dan bagi hasil, sedangkan porsi pendapatan asli daerah masih relatif kecil. Dana alokasi umum merupakan sarana untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerahnya.

Dana Alokasi Umum bersifat “*Block Grant*” yang berarti penggunaannya diserahkan kepada daerah sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Tujuan dari Dana Alokasi Umum menurut Ahmad Yani (2009:125) yaitu untuk:

“Pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah.”

Dana Alokasi Umum (DAU) bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah, dengan tujuan untuk mengatasi ketimpangan kemampuan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. Adapun dasar hukum yang mengatur DAU yaitu:



1. UU Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
2. PP Nomor 55 tahun 2005 tentang dana perimbangan.

#### **b) Dana Alokasi Khusus**

Peraturan pemerintah No. 55 Tahun 2005 menyatakan bahwa Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah “Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu yang mempunyai kebutuhan khusus dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah sesuai dengan prioritas nasional.”

Pembiayaan kebutuhan khusus memerlukan dana pendamping dari penerimaan umum APBD sekurang-kurangnya 10% (sepuluh persen) sebagai komitmen dan tanggung jawab daerah dalam pembiayaan program-program yang merupakan kebutuhan khusus tersebut. Dana Alokasi Khusus dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan masyarakat seperti pelayanan pendidikan, kesehatan dan infrastruktur masyarakat dalam rangka mendorong percepatan pembangunan daerah dan pencapaian sasaran prioritas nasional (Handayani, 2012).

Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan pada daerah tertentu untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan merupakan bagian dari program yang menjadi prioritas nasional. Daerah tertentu adalah daerah yang dapat memperoleh alokasi Dana Alokasi Khusus berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Besaran Dana Alokasi Khusus ditetapkan setiap tahun dalam APBN (Nordiawan, 2008:158).

Kriteria dalam pengukuran Dana Alokasi Khusus Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan pada daerah tertentu untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan merupakan bagian dari program yang menjadi prioritas nasional. Daerah tertentu adalah daerah yang dapat memperoleh alokasi Dana Alokasi Khusus berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Dan program yang menjadi prioritas nasional dimuat dalam Renja Pemerintah tahun anggaran bersangkutan. Besaran Dana Alokasi Khusus ditetapkan setiap tahun dalam APBN (Nordawan, 2008).

### c) Dana Bagi Hasil

Menurut UU Nomor 33 tahun 2004, Dana Bagi Hasil (DBH) adalah “Dana yang bersumber dari pendapatan APBN, yang dialokasikan kepada daerah dengan memperhatikan potensi daerah penghasil berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.”

Tujuan utama dari pemberian DBH adalah untuk mengurangi ketimpangan fiskal vertikal antara pemerintah pusat dan daerah. Dana Bagi Hasil itu sendiri dapat bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana Bagi Hasil juga merupakan dana perimbangan yang bersifat *block grants* seperti DAU sehingga pengelolaan maupun penggunaannya merupakan wewenang pemerintah daerah.



#### 2.1.4. Kinerja Keuangan Pemerintah

Pengertian Kinerja menurut Bastian (2006) adalah,

“Gambaran tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan visi, misi, tujuan dan sasaran organisasi yang tertuang dalam perumusan perencanaan strategis suatu organisasi.”

Dadang Suwanda dan Chabib Soleh (2017) menyatakan bahwa Kinerja pemerintah daerah adalah

“Gambaran mengenai tingkat pencapaian hasil pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan pemerintah daerah dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi daerah yang tertuang dalam dokumen perencanaan daerah.”

Kinerja sering dimaknai juga sebagai prestasi kerja yang dicapai organisasi dalam suatu periode tertentu. Prestasi kerja dimaksud berkenaan dengan efektivitas operasional organisasi baik berkenaan dengan aspek manajerial maupun ekonomis operasional. Melalui informasi kinerja, organisasi pemerintah daerah dapat mengetahui secara jujur dan objektif sampai sejauh mana tingkat keberhasilan atau bahkan kegagalannya dalam menjalankan amanah rakyat yang diterimanya.

Bagi manajemen pemerintah daerah, informasi kinerja merupakan suatu instrument untuk menilai perkembangan yang telah dicapai dalam kurun atau jangka waktu tertentu. Secara umum, informasi kinerja menyangkut pada 2 (dua) hal yaitu, Informasi kinerja ekonomi dan informasi kinerja manajemen.

Kinerja organisasi pemerintah daerah tidak diukur berdasarkan laba, seperti halnya perusahaan, karena keberadaan dan misi utamanya memang bukan

untuk mencari laba, di samping kinerja keuangan dan dampak jasa yang diberikan sulit untuk dinilai secara ekonomi. Untuk itu hal terpenting yang harus dilakukan adalah memberikan informasi kepada publik untuk meyakinkan bahwa sumber daya yang dipercayakan telah dialokasikan secara efektif dan efisien yang dampaknya dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan. Bagi organisasi pemerintah daerah yang terpenting adalah menyajikan informasi kinerja manajemen secara keseluruhan, karena informasi menyeluruh ini akan berguna bagi pihak-pihak dalam mengambil keputusan yang diperlukan.

Laporan keuangan pemerintah daerah yang terkait dalam laporan kinerja adalah Laporan Operasional dan Laporan Realisasi Anggaran. Laporan Operasional memberikan informasi kegiatan operasional keuangan dan Laporan Realisasi Anggaran memberikan informasi kinerja PAD pemerintah daerah. Makin besar PAD makin besar kinerja keuangan pemerintah daerah.

Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan BPPK, (2008) menyatakan bahwa unsur-unsur anggaran berbasis kinerja yaitu :

### **1. Pengukuran Kinerja**

Pengukuran kinerja adalah suatu proses yang obyektif dan sistematis dalam mengumpulkan, menganalisis dan menggunakan informasi untuk menentukan seberapa efektif dan efisien pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Konsekuensi Anggaran Berbasis Kinerja yang menghubungkan perencanaan strategis (tertuang dalam program) dengan penganggaran (tertuang dalam kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan).

## 2. Penghargaan dan Hukuman (*Reward and Punishment*)

Pelaksanaan penganggaran berdasarkan kinerja sulit dicapai dengan optimal tanpa ditunjang dengan faktor-faktor yang dapat menunjang pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja yaitu berupa ganjaran dan hukuman (*Reward and Punishment*) bagi para pelaksana penganggaran.

Selain itu dapat juga diterapkan penahanan atas penerimaan yang diperoleh oleh suatu lembaga, hal ini dapat dilaksanakan dengan suatu bentuk perjanjian antara lembaga pusat (*central agency*) dengan lembaga bersangkutan dalam pembagian atas hasil yang diterima.

## 3. Kontrak Kinerja

Jika penganggaran berdasarkan kinerja telah dapat berkembang dengan baik, kontrak atas kinerja dapat mulai diterapkan. Atas nama pemerintah, Departemen Keuangan dapat melaksanakan kontrak atas pencapaian suatu kinerja dengan kementerian negara/lembaga teknis lainnya, begitu juga antara menteri dengan unit organisasi di bawahnya.

## 4. Kontrol Eksternal dan Internal

Sistem kontrol eksternal terhadap penggunaan anggaran harus dilakukan oleh badan di luar pengguna anggaran. Pengguna anggaran harus mendapat persetujuan sebelum menggunakan anggaran mereka. Kontrol diarahkan pada kontrol input suatu kegiatan, serta apa dan bagaimana pencapaian output.

## 5. Pertanggungjawaban Manajemen

Bila sistem penganggaran yang lama menekankan pada kontrol terhadap input, maka di dalam sistem penganggaran berbasis kinerja difokuskan pada output.

Dalam sistem ini manajer pengguna anggaran memperoleh kewenangan penuh dalam merencanakan dan mengelola anggaran mereka.

Mahmudi (2011) menyatakan bahwa metode atau teknik analisis laporan keuangan pemerintah yakni :

a) Derajat Desentralisasi

Derajat desentralisasi dihitung berdasarkan perbandingan antara jumlah pendapatan asli daerah dengan total penerimaan daerah. Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut :

$$\text{Desentralisasi} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Total Pendapatan}} \times 100\%$$

b) Rasio ketergantungan daerah

Rasio ketergantungan keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah pendapatan transfer yang diterima oleh pemerintah daerah dengan total penerimaan daerah. Semakin tinggi rasio ini maka semakin besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan / atau pemerintah provinsi. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut :

$$\text{Rasio Ketergantungan} = \frac{\text{Pendapatan Transfer}}{\text{Total Pendapatan}} \times 100\%$$

c) Rasio kemandirian daerah

Rasio kemandirian daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah penerimaan Pendapatan Asli Daerah dibagi dengan jumlah pendapatan transfer dari pemerintah pusat dan provinsi serta pinjaman daerah. Semakin tinggi angka rasio ini menunjukkan pemerintah daerah semakin tinggi kemandirian keuangan daerahnya.

$$\text{Rasio kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{(\text{Transfer Pusat + Provinsi}) + \text{Pinjaman}} \times 100\%$$

d) Rasio efektivitas PAD

Rasio efektivitas pendapatan dihitung dengan cara membandingkan realisasi pendapatan dengan target penerimaan pendapatan yang dianggarkan. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut.

$$\text{Rasio efektivitas PAD} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan Pendapatan}}{\text{Target Penerimaan Pendapatan}} \times 100\%$$

Rasio efektivitas pendapatan menunjukkan kemampuan pemerintah dalam memobilisasi penerimaan pendapatan sesuai dengan yang ditargetkan.

### 2.1.5. Indeks Pembangunan Manusia

Indeks Pembangunan Manusia (IPM)/*Human Development Index* (HDI) menurut United Nation Development Programs (UNDP) (1990) adalah

“Pengukuran perbandingan dari harapan hidup, melek huruf, pendidikan dan standar hidup untuk semua negara seluruh dunia. Paradigma pembangunan adalah suatu proses menyeluruh yang menyentuh seluruh aspek, baik ekonomi, sosial, budaya, hukum, dan lainnya. Pembangunan merupakan cara pandang terhadap suatu persoalan pembangunan, dalam arti pembangunan baik sebagai proses maupun sebagai metode untuk mencapai peningkatan kualitas hidup manusia dan kesejahteraan rakyat.”

IPM merupakan indeks gabungan dari tiga indikator: *longevity* sebagai ukuran harapan hidup, pengetahuan (*knowledge*) yang diukur dengan kombinasi melek huruf dewasa (berbobot tiga per empat) dan gabungan dari rasio pendidikan tinggi primer, sekunder, tersier bruto (berbobot sepertiga), dan standar hidup layak (*decent standard of living*) sebagaimana diukur oleh PDB riil per kapita dan dinyatakan dalam PPP\$. Untuk data Indonesia dalam laporan “Indonesia: *The National Human Development Report, 2000*”, diadakan beberapa penyesuaian, khususnya untuk indikator pengetahuan yang diukur dengan “kombinasi berbobot sama” antara melek huruf dewasa dan rata-rata lama sekolah, dan standar hidup layak, yang diukur dengan pengeluaran per kapita yang disesuaikan (UNSFIRS, 2000).

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) ini dibentuk berdasarkan empat indikator, yaitu angka harapan hidup, angka melek huruf, rata-rata lama sekolah dan kemampuan daya beli (Marhaeni, et al., 2008). Indikator angka harapan hidup merepresentasikan dimensi umur panjang dan sehat. Selanjutnya, angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah mencerminkan *output* dari dimensi pengetahuan.



Adapun indikator kemampuan daya beli digunakan untuk mengukur dimensi hidup layak. IPM dinyatakan dalam skala 0 (tingkat pembangunan manusia yang paling rendah) hingga 1 (tingkat pembangunan manusia yang tertinggi). Perlu dicatat bahwa IPM mengukur tingkat pembangunan manusia secara relatif, bukan absolut.

- a) Komponen *longevity* diukur dengan menggunakan indikator harapan hidup. Dalam laporan tersebut, harapan hidup di Indonesia dan 34 provinsi dihitung dengan menerapkan metode tidak langsung (Metode *Brass*, *varian* dan *Trussel*) berdasarkan variabel rata-rata jumlah kelahiran hidup dan jumlah rata-rata anak yang tetap hidup.
- b) Komponen pengetahuan diukur dengan menggunakan dua indikator yaitu: tingkat melek huruf dan rata-rata lama bersekolah. Indikator melek huruf dimaksudkan sebagai jumlah penduduk yang telah berusia 15 tahun atau lebih yang mampu membaca dan menulis huruf latin sebagai persentase terhadap total jumlah penduduk berusia 15 tahun atau lebih. Indikator rata-rata lama sekolah adalah rata-rata waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan pendidikan penduduk berusia 15 tahun atau lebih, yang dihitung dengan memasukkan dua variabel yaitu: gelar yang telah dicapai dan pencapaian tingkat pendidikan (*attainment of education level*).
- c) Komponen standar hidup layak diperoleh dengan menggunakan indikator tingkat konsumsi riil per kapita yang disesuaikan. UNDP memakai PDB per kapita dengan perhitungan paritas daya beli (PPP US\$) sebagai perbandingan internasional komponen ini.

Paradigma pembangunan di Indonesia mengalami perkembangan dari beberapa tahap sebagai berikut: pertama, paradigma pertumbuhan (growth paradigm); kedua, pergeseran dari paradigma pertumbuhan menjadi paradigma kesejahteraan (Welfare paradigm); dan ketiga, paradigma pembangunan yang berpusat ada manusia (people centered development paradigm).

Pendapat Owens (1987) yang dikutip oleh Martinus Nanang: hal terpenting adalah pembangunan manusia, bukan pembangunan benda (*the development of people rather than the development of things*), karena nilai balik riil pembangunan manusia memberikan sumbangan lebih daripada pembangunan dibandingkan pada pembangunan benda (fisik).

## **2.2. Kerangka Pemikiran**

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan ukuran untuk melihat dampak kinerja pembangunan wilayah, karena memperlihatkan kualitas penduduk suatu wilayah dalam hal harapan hidup, intelegktualitas dan standar hidup layak. Dalam perencanaan pembangunan, IPM juga berfungsi dalam memberikan tuntunan dalam menentukan prioritas dalam merumuskan kebijakan dan menentukan program. Namun demikian, IPM sebagai sarana pemerataan pembangunan perlu dikaji lebih dalam dalam penggunaannya secara lebih tepat. Pencapaian pembangunan antar daerah tentunya tidak sama, tergantung komitmen pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pembangunan. Keberhasilan pencapaian pembangunan tidak hanya terbatas pada pelaksanaan program-

program pembangunan, tetapi juga diperlukan pengawasan dan evaluasi terhadap program-program tersebut.

Pemerintahan Daerah diberikan kewenangan penuh baik di tingkat provinsi, maupun di tingkat kabupaten/kota untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri yang dikenal dengan otonomi. Pemerintah daerah diharapkan lebih banyak menggali potensi pendapatan asli daerahnya untuk menjalankan program pembangunan. Dengan adanya desentralisasi atau otonomi daerah, diharapkan program-program pembangunan lebih berhasil sehingga Indeks Pembangunan Manusia (IPM) akan meningkat.

### **2.2.1. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Pendapatan Transfer Terhadap Indeks Pembangunan Manusia.**

Pendapatan Asli Daerah merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Pendapatan Asli Daerah menjadi salah satu sumber pembelanjaan daerah. Jika Pendapatan Asli Daerah meningkat, maka dana yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah akan lebih tinggi dan tingkat kemandirian daerah akan meningkat pula, sehingga Pemerintah Daerah akan berinisiatif untuk lebih menggali potensi-potensi daerah dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi (Tambunan, 2006).

Penelitian Ardiansyah dan Widiyaningsih (2014) dengan judul “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokais Khusus Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa tengah” menyimpulkan bahwa Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan

Dana Alokasi Khusus berpengaruh signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah

### **2.2.2. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Pendapatan Transfer Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.**

Desentralisasi fiskal melalui Pendapatan Asli Daerah bertujuan menciptakan kemandirian pemerintah daerah. Pemerintah Daerah diharapkan mampu menggali sumber-sumber keuangan lokal. Hal ini menunjukkan suatu indikasi yang kuat, bahwa jika Pendapatan Asli Daerah suatu daerah meningkat, maka kemampuan daerah untuk melakukan pengeluaran daerah juga akan mengalami suatu peningkatan. Semakin besar dana Pendapatan Asli Daerah berarti semakin besar kinerja keuangan pemerintah daerah. Jika Pendapatan Asli Daerah rendah maka Kinerja keuangan pemerintah daerah juga akan rendah (Halim, 2013).

Dana Perimbangan atau Pendapatan Transfer juga merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang memiliki kontribusi besar terhadap struktur APBD. Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 menyebutkan bahwa Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBD yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi tersebut. Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah telah ditetapkan pada Peraturan Pemerintah Pasal 4 No.105 Tahun 2000 yang menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku,

efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan atas keadilan dan kepatuhan (Bastian, 2006).

Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Prakosa, 2004). Terjadinya transfer yang cukup signifikan didalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dapat membuat pemerintah daerah lebih leluasa dalam menggunakan dana untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat dan untuk keperluan lain yang memang dibutuhkan.

Penelitian Abdullah dan Febriansyah (2015) dengan Judul “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Alokasi Khusus Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-Sumatera Bagian Selatan”, menyatakan bahwa Pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten dan Kota se-Sumatera Bagian Selatan periode 2011-2013. Hal ini menunjukkan bahwa pola manajemen pemerintah daerah kabupaten/kota se-Sumatera Bagian Selatan mempertimbangkan pendapatan asli daerah (PAD) sebagai salah faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan.

### **2.2.3. Pengaruh Kinerja Keuangan pemerintah Daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia**

Titik berat pembangunan nasional Indonesia sesungguhnya sudah menganut konsep IPM yang dipublikasi oleh UNDP, yakni konsep pembangunan manusia seutuhnya yang menghendaki peningkatan kualitas hidup penduduk baik secara fisik, mental maupun spiritual. 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).

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan penuh bagi masing-masing daerah, baik di tingkat provinsi, maupun di tingkat kabupaten/kota untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya 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 (IPM)

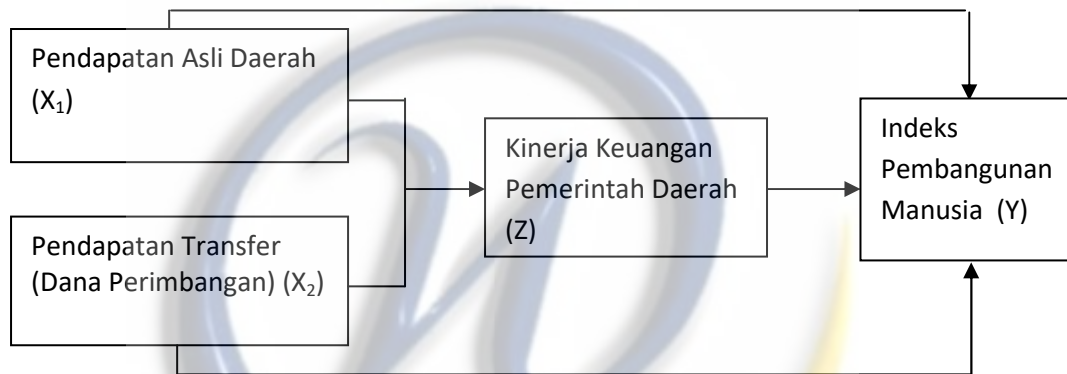
Berdasarkan penelitian Syamsudin, Bayu Tri Cahya, Syahrina Nurmala Dewi (2015) dengan judul “Pengaruh Kinerja Keuangan Terhadap Pertumbuhan ekonomi, Pengangguran dan Kemiskinan”, menyimpulkan bahwa Rasio kemandirian berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi Eks-Karesidenan Surakarta.

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, 2006:152).

Kerangka pemikiran tersebut dapat digambarkan dalam hubungan antar variabel sebagai berikut :



**Gambar 2.1.**  
**Kerangka Pemikiran**

### 2.3. Hipotesis

Hipotesis dalam penelitian ini adalah

- H<sub>1</sub>1: Pendapatan asli daerah dan pendapatan transfer berpengaruh terhadap indeks pembangunan manusia.
- H<sub>1</sub>2: Pendapatan asli daerah dan pendapatan transfer berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan
- H<sub>1</sub>3: Kinerja keuangan berpengaruh terhadap indeks Pembangunan Manusia
- H<sub>1</sub>4: Pendapatan asli daerah dan pendapatan transfer melalui kinerja keuangan berpengaruh terhadap indeks pembangunan manusia