

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

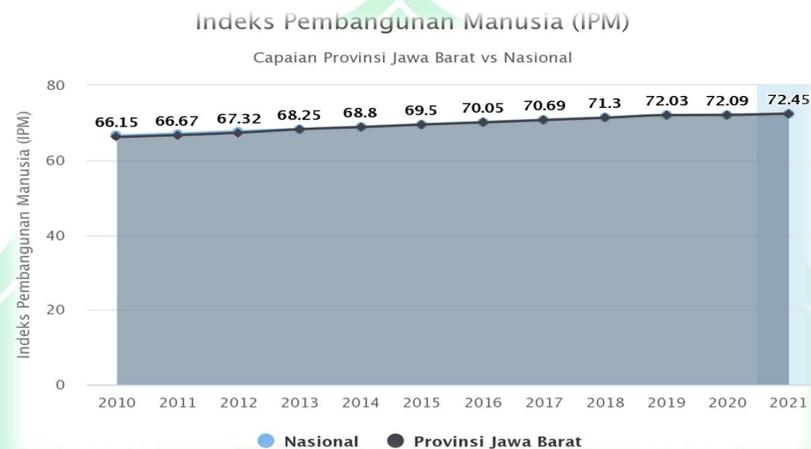
Pembangunan daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional yang dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pada hakikatnya pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya. Badan Pusat Statistik (BPS) (2015) menjelaskan bahwa United Nation Development Program (UNDP) memiliki suatu ukuran untuk dapat mengukur tingkat pembangunan manusia, yaitu dengan menggunakan Human Development Index (HDI) atau Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang mulai digunakan pada tahun 1990 dalam Human Development Report UNDP (Imanullah, 2017).

BPS (2015) menjelaskan bahwa IPM mengukur pencapaian hasil pembangunan suatu daerah atau wilayah ke dalam tiga dimensi dasar pembangunan yaitu bidang sosio-ekonomi yang mengacu pada hasil pembangunan manusia, diantaranya bidang kesehatan yang diukur dengan tingkat harapan hidup, bidang pengetahuan/pendidikan diukur dengan tingkat kemampuan baca tulis orang dewasa dan rata-rata lama sekolah, dan bidang kemampuan daya beli (standar hidup layak) yang diukur dengan GDP per kapita. Interpretasi dari IPM dapat memberikan gambaran mengenai kinerja Pemerintah dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakatnya. Tingkat pembangunan manusia yang tinggi sangat menentukan kemampuan penduduk dalam menyerap dan mengelola hasil dari pertumbuhan ekonomi yang dilakukan oleh Pemerintah (Imanullah, 2017).

Selain itu, untuk meningkatkan IPM tidak hanya melalui pertumbuhan ekonomi, melainkan juga diperlukannya pemerataan pembangunan. Dengan adanya pemerataan pembangunan, maka kesempatan semua penduduk Negara untuk dapat menikmati hasil-hasil pembangunan akan semakin tinggi. Salah satu upaya untuk meningkatkan pemerataan pembangunan di Indonesia adalah dengan

menerapkan sistem desentralisasi dalam pengelolaan dan pengaturan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Sistem tersebut mengubah peran utama dalam pelaksanaan pembangunan. Pemerintah daerah diberikan otonomi yang luas terhadap pengambilan keputusan dalam pelaksanaan pembangunan dan pengembangan daerahnya sendiri dengan memanfaatkan segala potensi yang dimilikinya (Imanullah, 2017). Berikut ini merupakan Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Jawa Barat dan Nasional:



Gambar 1.1

Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

Sumber: <https://sync.disdik.jabarprov.go.id>

Berdasarkan grafik data diatas, dapat disimpulkan bahwa Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Jawa Barat dan Nasional dari tahun 2010 sampai tahun 2021 telah mengalami peningkatan. Hal itu menunjukkan bahwa pemerintah daerah telah menerapkan otonomi daerah dan telah memaksimalkan potensi yang dimiliki oleh daerahnya masing-masing.

Kinerja pemerintah daerah merupakan hasil dari pencapaian program/kebijakan pemerintah dalam melaksanakan tugasnya pada suatu organisasi. Pemerintah harus mampu mengelola keuangan daerah dengan baik sesuai dengan peraturan yang sudah ditetapkan untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah itu sendiri. Keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat

pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatuhan dan manfaat untuk masyarakat. Hasil kerja pemerintah daerah dibidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah bisa dilihat dengan menggunakan sistem keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran (Defitri, 2021).

Kinerja Keuangan menurut Fahmi (2012: 2) adalah ukuran dari suatu usaha yang dilakukan untuk melihat sejauh mana organisasi atau instansi tertentu melaksanakan aktivitas yang berhubungan dengan keuangan sesuai aturan-aturan yang berlaku dengan baik dan benar. Kinerja keuangan Pemerintah Daerah dapat dilihat dari keberhasilan pemerintah daerah dalam mengelola daerahnya. Apabila pengelolaan daerah dilakukan dengan baik sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan, maka tentunya akan meningkatkan kinerja pemerintah itu sendiri (Asari, 2018).

Pemerintah daerah memiliki wewenang dan tugas untuk menjalankan daerahnya. Diberlakukannya otonomi daerah memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk mengembangkan potensi daerah. Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah didukung pula oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai mana tertuang dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat-Daerah. Dalam UU tersebut yang dimaksudkan dengan perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah adanya suatu sistem pembiayaan pemerintah, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta pemerataan daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan di setiap daerah (Asari, 2018).

Penilaian Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah berbeda dengan penilaian kinerja keuangan perusahaan. Keuangan pemerintah daerah tidak memiliki tujuan untuk memaksimalkan keuntungan atau laba (*profits* atau *net income*), meskipun ada sebutan surplus atau defisit untuk selisih antara pendapatan dan belanja. Surplus/defisit menunjukkan selisih antara pendapatan dan belanja, baik di Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maupun dalam Laporan

Realisasi Anggaran (LRA). Jika anggaran/realisasi pendapatan lebih besar daripada anggaran/realisasi belanja, maka terjadi surplus, kalau sebaliknya maka terjadi defisit. Terdapat pemerintah daerah yang mengalami surplus dalam anggaran ataupun realisasi anggarannya dan ada juga pemerintah daerah yang mengalami defisit. Namun, bukan berarti lebih sedikit pemerintah daerah yang kondisi keuangannya baik dibanding yang buruk, karena surplus/defisit bukanlah penentu utama baik buruknya kinerja keuangan pemerintah daerah (Pratiwi, 2018).

Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain, penerimaan daerah, belanja daerah, pembiayaan daerah, sumber daya manusia dan kondisi makro ekonomi suatu daerah. Oleh karena itu, Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah yang menjadi poin penting tersebut, maka analisis terhadap faktor-faktor yang memengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah penting untuk dilakukan (Pratiwi, 2018).

Beberapa penelitian yang dilakukan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan dan hasilnya bahwa faktor-faktor tersebut berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Penelitian oleh Chrisna Dwi Cahyanti, dkk (2019) menunjukkan bahwa PAD dan Dana Perimbangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan yang berarti kenaikan PAD dan Dana Perimbangan akan meningkatkan kinerja keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur. Tetapi, Pertumbuhan Ekonomi dan Belanja Modal berpengaruh tidak signifikan terhadap kinerja keuangan yang berarti kenaikan pertumbuhan ekonomi suatu daerah dan kenaikan belanja daerah tidak selalu diikuti oleh kenaikan kinerja keuangan dari pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Timur (Heryanti, 2019).

Menurut Wong (2004) menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur industry di daerah mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah. Dengan terpenuhinya fasilitas publik, maka masyarakat merasa nyaman dan dapat menjalankan usahanya dengan efisien dan efektif sehingga pada akhirnya akan meningkatkan partisipasi publik dalam pembangunan. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada

mampu meningkatkan tingkat partisipasi publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (Mardiasmo, 2002).

Pemerintah daerah memiliki kewenangan yang luas dalam mengatur sumber daya yang ada, mengurus sendiri urusan pemerintah menurut azas otonomi daerah, yang diarahkan untuk mempercepat tercapainya pertumbuhan ekonomi hingga terciptanya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta semua masyarakat untuk kemajuan dan kemakmuran bersama. Pada tahap implementasi otonomi diperlukan dana yang besar. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah. Salah satu sumber pendapatan daerah yang tercermin dalam APBD adalah Pendapatan Asli Daerah (Saraswati, 2017).

PAD merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari kegiatan ekonomi daerah itu sendiri. Secara teoritis pengukuran kemandirian daerah diukur dari PAD, yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, pengelolaan kekayaan yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Melalui PAD daerah dituntut untuk dapat mengembangkan dan mengoptimalkan semua potensi daerah yang digali dari dalam wilayah daerah bersangkutan. Masalah yang sering muncul adalah rendahnya kemampuan pemerintah daerah untuk menghasilkan prediksi penerimaan daerah yang sangat akurat sehingga belum dapat dipungut secara optimal. Melalui undang-undang No. 33 tahun 2004 kemampuan daerah untuk memperoleh dana seharusnya dapat ditingkatkan. Peningkatan PAD yang dianggap sebagai modal yang bersumber dari daerah secara akumulasi seharusnya akan lebih menimbulkan eksternalisasi yang bersifat positif dan memberikan kontribusi yang akan mempercepat pertumbuhan ekonomi (Saraswati, 2017).

Pemerintah daerah diharapkan mampu meningkatkan sumber penerimaan keuangan daerahnya untuk mencukupi kebutuhan pembangunan dan pembiayaan dengan bertumpu pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dimilikinya. Secara umum keberhasilan otonomi daerah dapat dilihat dari PAD (Pendapatan Asli Daerah), namun pada kenyataannya masih banyak pemerintah daerah yang sangat

bergantung pada transfer dana dari pemerintah pusat yang disebut Dana Perimbangan (Saraswati, 2017).

Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi. Dana perimbangan bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar daerah (Saraswati, 2017).

Menurut Sodik (2007) hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan pengeluaran pemerintah, atau lebih umumnya adalah ukuran dari sektor publik, adalah pengeluaran pemerintah dapat menaikkan pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang. Pengeluaran pemerintah pada sektor publik ini dapat dilihat dari jumlah belanja modal yang terdapat di realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah di masing-masing daerah. Belanja modal yang merupakan salah satu bentuk pengeluaran pemerintah dan terdapat dalam struktur APBD ini meliputi belanja modal tanah, belanja modal peralatan dan mesin, belanja modal gedung dan bangunan, belanja modal jalan, irigasi, dan jaringan serta belanja modal fisik lainnya (BPS, 2009).

Pengalokasian Belanja Modal berpedoman pada keperluan terhadap adanya infrastruktur yang layak demi memudahkan kegiatan operasional pemerintah serta keperluan sarana umum di daerah. Pembangunan infrastruktur seperti pembangunan jalan, jembatan, sarana transportasi akan membuat aktivitas perekonomian masyarakat daerah semakin lancar, yang secara tidak langsung akan meningkatkan kesempatan masyarakat dalam upaya mencapai taraf hidup layak (Imanullah, 2017).

Pemerintah Daerah harus menggali potensi pendapatan dan mengalokasikan sumber-sumber pendapatan tersebut dalam Belanja Daerah untuk memicu pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah yang pada akhirnya diharapkan akan menyejahterakan masyarakat di daerahnya dan meminimalisir kesenjangan antar daerah. Dengan demikian, nilai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) nya pun juga akan naik (Imanullah, 2017).

Pemerintah Daerah Wilayah III Cirebon Provinsi Jawa Barat juga telah menerapkan otonomi daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Pemerintah Daerah Wilayah III Cirebon yang meliputi Kabupaten Cirebon, Kota Cirebon, Kabupaten Indramayu, Kabupaten Majalengka dan Kabupaten Kuningan mempunyai sumber daya yang melimpah sehingga dapat meningkatkan perekonomian daerahnya.

Berikut ini merupakan data mengenai Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Belanja Daerah di Kabupaten dan Kota yang berada di wilayah III Cirebon.

Tabel 1.1

Data Pendapatan Asli Daerah Wilayah III Cirebon Tahun 2016

| NO. | KABUPATEN/KOTA | PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) | DANA PERIMBANGAN | BELANJA DAERAH (PEMBIAYAAN DAERAH) | JUMLAH |
|---------------|----------------------|------------------------------------|--------------------------|---|---------------------------|
| 1. | Kota Cirebon | 363.120.000.000 | 870.840.000.000 | 1.463.440.000.000 | 2.697.400.000.000 |
| 2. | Kabupaten Cirebon | 529.050.000.000 | 2.441.330.000.000 | 3.419.430.000.000 | 6.389.810.000.000 |
| 3. | Kabupaten Indramayu | 351.180.000.000 | 2.066.810.000.000 | 3.218.210.000.000 | 5.636.200.000.000 |
| 4. | Kabupaten Majalengka | 331.530.000.000 | 1.974.300.000.000 | 2.633.580.000.000 | 4.939.410.000.000 |
| 5. | Kabupaten Kuningan | 253.440.000.000 | 1.717.090.000.000 | 2.500.020.000.000 | 4.470.550.000.000 |
| Jumlah | | 1.828.320.000.000 | 9.070.370.000.000 | 13.234.680.000.000 | 24.133.370.000.000 |

Sumber: data sekunder diolah, 2022

Dari tabel diatas dapat disimpulkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Belanja Daerah yang tertinggi di Wilayah III Cirebon pada tahun 2016 yaitu pada Kabupaten Cirebon dengan jumlah PAD sebesar Rp.529.050.000.000, Dana Perimbangan sebesar Rp.2.441.330.000.000, dan juga Belanja Daerah sebesar Rp.3.419.430.000.000.

Pemerintah daerah wilayah III Cirebon yang terdiri dari Kota Cirebon., Kabupaten Cirebon, Kabupaten Indramayu, Kabupaten Majalengka dan Kabupaten Kuningan diharapkan terus menggali dan mengoptimalkan sumber daya daerahnya agar penerimaan daerah terus meningkat. Selain itu, pengelolaan sumber daya

daerah yang baik akan menghasilkan kinerja keuangan pemerintah daerah yang baik dan diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat sehingga Indeks Pembangunan Manusia (IPM) akan meningkat.

Pengelolaan pendapatan/penerimaan dan pembelanjaan daerah harus dilakukan dan dikelola dengan baik agar daerah mampu menghasilkan sumber daya daerah yang berkualitas. Pengelolaan penerimaan dan pembelanjaan daerah yang baik akan menciptakan *value for money* yang baik, sehingga penilaian akan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah menjadi baik dan kesejahteraan masyarakat akan meningkat karena alokasi dan pengelolaan pemerintah daerah telah berjalan dengan baik sehingga tidak ada kesenjangan antar daerah.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penelitian ini sangat penting untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan daerah di wilayah III Cirebon dan juga dampaknya terhadap Indeks Pembangunan Manusia agar kesejahteraan manusia meningkat. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Belanja Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dan Dampaknya Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Wilayah III Cirebon.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, maka permasalahan dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah kurang maksimal di beberapa Kabupaten/Kota di wilayah III Cirebon.
2. Pemerintah daerah masih bergantung terhadap transfer dana dari pemerintah pusat, yaitu dana perimbangan.
3. Rendahnya kemampuan pemerintah daerah dalam menghasilkan penerimaan daerahnya sendiri.
4. Pengalokasian belanja daerah di beberapa kabupaten dan kota di wilayah III Cirebon belum maksimal.

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah diatas, maka penelitian ini akan mempersoalkan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah dan dampaknya terhadap Indeks Pembangunan Manusia yaitu Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Belanja Daerah di Pemerintah Daerah Wilayah III Cirebon.

D. Rumusan Masalah

- 1) Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah di wilayah III Cirebon?
- 2) Apakah Dana Perimbangan berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah di wilayah III Cirebon?
- 3) Apakah Belanja Daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah di wilayah III Cirebon?
- 4) Apakah Kinerja Keuangan berpengaruh signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di wilayah III Cirebon?
- 5) Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia melalui Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di wilayah III Cirebon?
- 6) Apakah Dana Perimbangan berpengaruh signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia melalui Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di wilayah III Cirebon?
- 7) Apakah Belanja Daerah berpengaruh signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia melalui Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di wilayah III Cirebon?

E. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini yaitu:

- 1) Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah di wilayah III Cirebon.
- 2) Untuk mengetahui pengaruh Dana Perimbangan terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah di wilayah III Cirebon.
- 3) Untuk mengetahui pengaruh Belanja Daerah terhadap kinerja keuangan Pemerintah Daerah di wilayah III Cirebon.
- 4) Untuk mengetahui pengaruh Kinerja Keuangan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di wilayah III Cirebon.
- 5) Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia melalui Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di wilayah III Cirebon.
- 6) Untuk mengetahui pengaruh Dana Perimbangan terhadap Indeks Pembangunan Manusia melalui Kinerja Keuangan Pemerintah daerah di wilayah III Cirebon.
- 7) Untuk mengetahui pengaruh Belanja Daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia melalui Kinerja Keuangan Pemerintah daerah di wilayah III Cirebon.

F. Manfaat Penelitian

a. Manfaat secara teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan, ilmu dalam menilai Kinerja Keuangan Pemerintah daerah dan juga dampaknya terhadap Indeks Pembangunan Manusia berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan.

b. Manfaat secara praktis

1) Bagi peneliti

Penelitian ini sebagai sarana untuk menambah ilmu pengetahuan dan meningkatkan wawasan terkait dengan hal bagaimana cara

menghitung dan menganalisis laporan keuangan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sehingga penulis dapat mengetahui bagaimana Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Wilayah III Cirebon dan dampaknya terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Wilayah III Cirebon.

2) Bagi Instansi

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan umpan balik untuk meningkatkan kinerja dan pelayanan, serta diharapkan dapat bermanfaat untuk dijadikan sebagai bahan pertimbangan dan masukan bagi pemerintah daerah masing-masing.

3) Bagi Penelitian Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan acuan dalam penelitian selanjutnya dan juga dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan penelitian.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini dibuat untuk memudahkan pemahaman dan memberikan gambaran kepada pembaca tentang penelitian yang akan dilakukan oleh penulis. Adapun sistematika penulisan yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

BAB I PENDAHULUAN, pada bab ini akan diuraikan secara garis besar permasalahan penelitian yang meliputi latar belakang masalah, identifikasi masalah, pembatasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penelitian.

BAB II KAJIAN PUSTAKA, pada bab ini berisi landasan teori yang digunakan dalam penelitian yang akan dilakukan, dimulai dari pengertian Kinerja Keuangan pemerintah Daerah, Indeks Pembangunan Manusia, Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Belanja Daerah.

BAB III METODE PENELITIAN, pada bab ini akan membahas mengenai desain penelitian, waktu penelitian, subjek penelitian, variabel penelitian, jenis dan sumber data dan teknik analisis data.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN, pada bab ini membahas hasil dan pembahasan mengenai penelitian ini.

BAB V PENUTUP, pada bab ini merupakan bagian terakhir dari penelitian ini yang terdiri dari kesimpulan dan saran yang berkaitan dengan penelitian agar memberi manfaat bagi pihak-pihak yang berkaitan dengan penelitian ini. Kesimpulan berisi jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang diajukan dalam rumusan masalah, setelah melalui analisis yang dilakukan pada bab sebelumnya. Sedangkan saran berisi rekomendasi dari peneliti mengenai permasalahan yang diteliti sesuai hasil kesimpulan yang diperoleh dalam penelitian ini.

