

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan sejatinya memiliki makna yang luas. Dalam praktik pembangunan di berbagai negara, pembangunan dimaknai sebagai suatu proses untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat. Sejahtera merupakan kondisi di mana masyarakat dalam keadaan makmur, sehat serta dapat memenuhi kapasitas mendasar hidupnya. Untuk mencapai hal tersebut, maka pembangunan yang dilakukan pada hakikatnya harus dapat memperluas pilihan masyarakat dalam mencapai kesejahteraan hidupnya. Namun yang menjadi persoalan saat ini adalah dimana capaian pembangunan di berbagai wilayah secara parsial sangat bervariasi, dimana terdapat suatu wilayah yang berhasil melaksanakan pembangunan dan beberapa wilayah lainnya belum mampu melaksanakan pembangunan dengan baik.

Sebagai salah satu negara yang memiliki wilayah yang sangat luas, disertai dengan kondisi geografis yang berbeda-beda dan kultur masyarakat yang beragam, menjadi sebuah tantangan dalam pelaksanaan pembangunan di Indonesia. Dalam menjawab tantangan tersebut, pemerintah melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, serta Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Melalui kebijakan tersebut pemerintah daerah memiliki tantangan dan peluang untuk mengembangkan

dan mengelola sumber daya manusia dan sumber daya alam yang dimiliki secara efisien dan efektif, sehingga memberikan kesempatan bagi daerah-daerah yang memiliki sumber daya yang diandalkan untuk dikembangkan dan dialokasikan secara mandiri sesuai prioritas pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Salah satu bentuk prioritas pembangunan yang dapat direalisasikan oleh pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya adalah melalui penyediaan layanan publik. Penyediaan layanan publik merupakan bentuk intervensi pemerintah dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat (Mouw, 2013). Dengan penyediaan layanan publik yang baik, maka dapat menunjang kehidupan masyarakat untuk menjadi lebih produktif sehingga kesejahteraan masyarakat dapat diwujudkan. Peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam hal ini dapat diproksikan dengan meningkatnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

Menurut *United Nation Development Programme* (UNDP), IPM dapat digunakan sebagai salah satu ukuran untuk menilai keberhasilan pembangunan suatu wilayah dalam menunjang perluasan hidup masyarakat untuk dapat berumur panjang dan sehat, berpengetahuan dan menikmati standar hidup yang layak. Peningkatan IPM dapat menunjukkan bahwa layanan publik telah diperoleh masyarakat secara memadai sebagai bagian penting pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini sejalan dengan pernyataan Amalia dan Purbadharmaja (2014) yang menyatakan bahwa indikasi keberhasilan otonomi daerah dapat dilihat pada peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, kemajuan kehidupan demokrasi, adanya rasa keadilan

dan pemerataan, serta adanya hubungan yang serasi secara vertikal antara pemerintah pusat dan daerah serta hubungan horizontal antar daerah.

Penerapan otonomi daerah memberikan konsekuensi bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah didasarkan pada manajemen keuangan yang sehat. Untuk mewujudkan manajemen keuangan yang sehat maka diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik demi mewujudkan pengelolaan dana APBD yang akuntabel, transparan, efektif dan efisien.

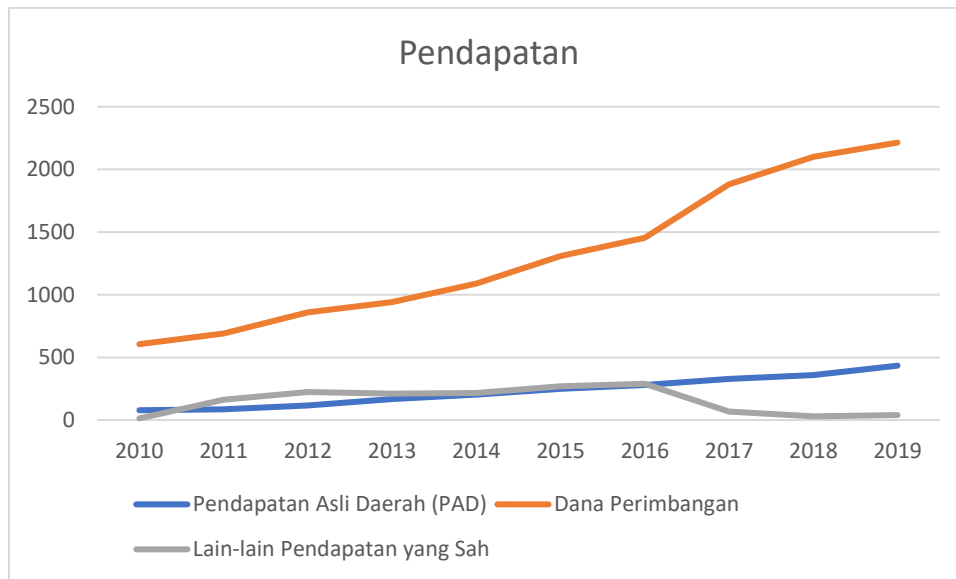
Salah satu alat ukur yang dapat digunakan untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya adalah penggunaan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan (Halim, 2007). Hasil analisis tersebut antara lain dapat digunakan dalam menilai kemandirian keuangan daerah, efisiensi dan efektivitas pendapatan, serta perkembangan pendapatan dan pengeluaran dalam periode tertentu.

Berkaitan dengan hal itu, analisis terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan informasi yang penting terutama untuk membuat kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah dan menilai apakah pemerintah daerah berhasil mengelola keuangannya dengan baik, serta memberikan dampak yang positif terhadap kesejahteraan masyarakat. Analisis kinerja keuangan pada APBD dilakukan dengan cara membandingkan hasil yang dicapai dari setiap tahunnya, sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain itu dapat pula dilakukan dengan cara menganalisis rasio-rasio keuangan. Rendahnya kapasitas dan kemampuan pengelolaan keuangan daerah akan sering menimbulkan siklus efek

negatif, yaitu rendahnya tingkat pelayanan bagi masyarakat dan tidak mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Kinerja keuangan pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara dapat dilihat pada pendapatan pemerintah. Pemerintah Kabupaten/Kota masih mengandalkan pendapatan dari dana perimbangan dari Pemerintah Pusat. Dana perimbangan selalu meningkat, tetapi tidak diikuti oleh peningkatan pendapatan asli daerah.

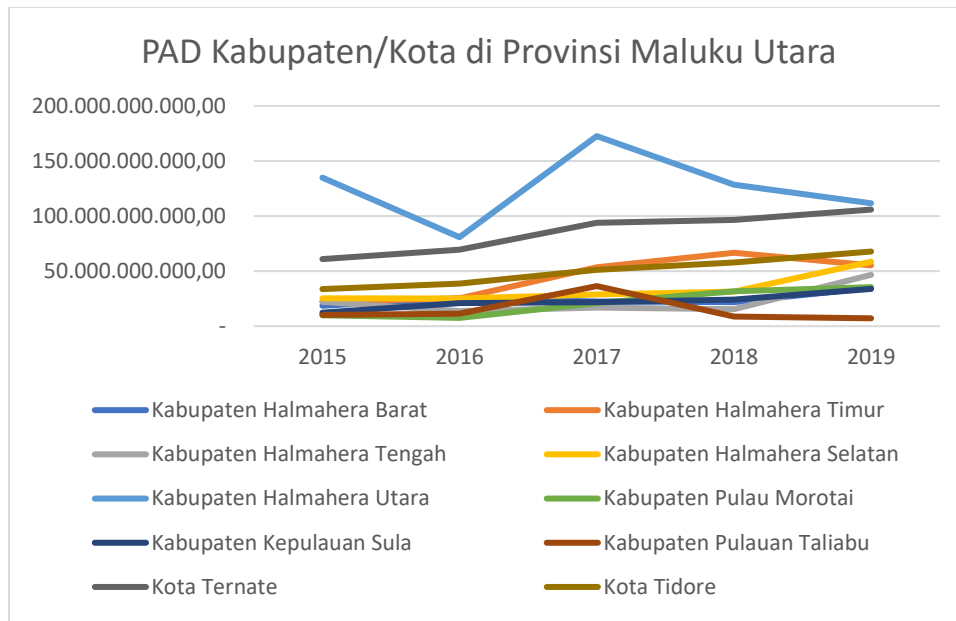
**Gambar 1 Realisasi Pendapatan Di Provinsi Maluku Utara
Periode Tahun 2010-2019**



Sumber: data diolah peneliti, 2021

Berdasarkan gambar 1 diatas menunjukkan bahwa PAD dan Dana Perimbangan selalu meningkat. Tetapi peningkatan PAD tidak mampu mengimbangi peningkatan Dana Perimbangannya. Pada Tahun 2016, perbedaan peningkatan Dana Perimbangannya semakin melebar. Pemerintah daerah semakin banyak bergantung pada dana dari pemerintah pusat.

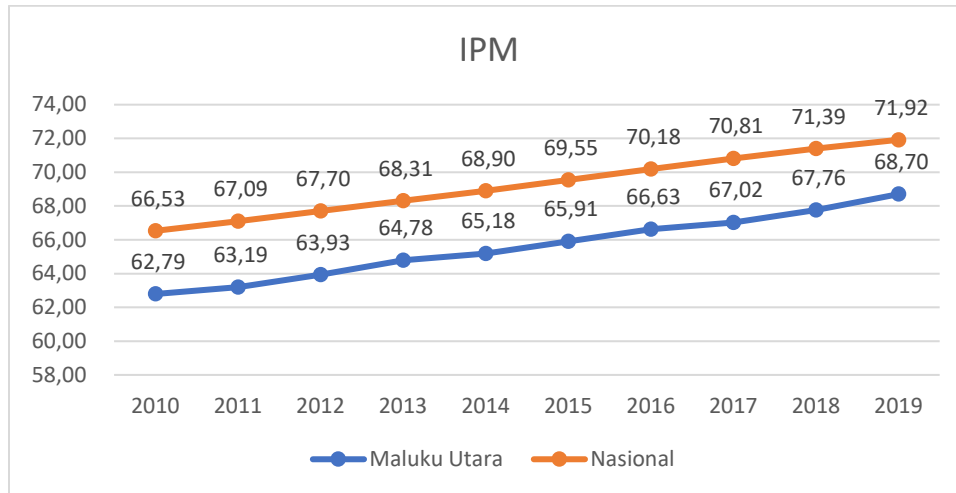
Gambar 2 Realisasi PAD Kabupaten/Kota Di Provinsi Maluku Utara Periode Tahun 2015-2019



Sumber: data diolah peneliti, 2021

Berdasarkan gambar 2 diatas, PAD tertinggi dicapai oleh Kabupaten Halmahera Utara. Sedangkan Kabupaten Kepulauan Taliabu masih memiliki PAD yang rendah. PAD Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara selama Tahun 2015-2019 mengalami peningkatan, walaupun nilainya masih rendah. Pemerintah Kabupaten/Kota telah berusaha keras memaksimalkan PAD dalam menunjang pembiayaan pembangunan daerah masing-masing. Upaya peningkatan PAD ini meliputi upaya peningkatan pajak daerah, retribusi daerah dan penyertaan modal pada bank maupun BUMD.

Gambar 3 Perbandingan IPM Provinsi Maluku Utara dan Nasional Periode Tahun 2010-2019



Sumber: www.bps.go.id (2020)

Berdasarkan gambar 3 diatas, angka IPM yang dirilis oleh BPS Provinsi Maluku Utara mencatat capaian pembangunan manusia di Provinsi Maluku Utara masih berstatus sedang dengan skor 68,70. Angka tersebut mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya. Jika diperingkat antar provinsi, capaian tersebut masih di bawah angka IPM nasional (71,92). Meski demikian, pembangunan manusia di Maluku utara terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Mundur ke belakang pada tahun 2010, saat itu IPM Maluku sebesar 62,79. Itu artinya jika dibandingkan dengan tahun 2019, terjadi peningkatan skor IPM selama sepuluh tahun. IPM sendiri dibentuk dari tiga aspek dasar, yaitu umur panjang dan hidup sehat (*a long and healthy life*), pengetahuan (*knowledge*), dan standar hidup layak (*decent standard of living*).

Rata-rata IPM, masih jauh dari realisasi perolehan rata-rata IPM kabupaten/kota sesuai sasaran yang telah ditetapkan serta masih sedikitnya persentase wilayah kabupaten/kota di Provinsi Maluku Utara yang memperoleh status pembangunan

manusia “tinggi” menjadi menjadi fenomena yang kurang baik. Hal ini akan berdampak pada buruknya kualitas pelaksanaan otonomi di suatu daerah, karena pada hakikatnya salah satu tujuan dari adanya otonomi daerah adalah meningkatkan kualitas masyarakat secara adil dan merata melalui peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah.

IPM hanyalah angka semata, namun dari angka tersebut dapat dilihat seberapa besar capaian pemerintah dalam membangun masyarakatnya. Pemerintah tentunya selalu berusaha mensejahterakan rakyatnya dengan program-program yang pro rakyat. IPM juga bukanlah satu-satunya indikator yang menunjukkan keberhasilan pembangunan, namun melalui IPM lah kinerja pemerintah dapat diketahui secara kuantitatif dan berdasarkan data yang ada (Harliyani dan Haryadi, 2016).

Salah satu unsur yang paling penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah adalah cara pengelolaan keuangan daerah yang baik, sehingga sesuai dengan aspirasi pembangunan dan tuntutan masyarakat. Dalam rangka mewujudkan daerah dengan kualitas manusianya yang tinggi, pemerintah daerah menggunakan APBD untuk membiayai pembangunan di sektor-sektor tersebut. Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara harus bekerja keras untuk mengurangi angka kemiskinan tersebut. Rendahnya kapasitas dan kemampuan pengelolaan keuangan daerah akan sering menimbulkan efek negatif yaitu rendahnya tingkat pelayanan bagi masyarakat dan tidak mampu meningkatkan IPM. Kinerja pemerintah yang sering dijadikan acuan dalam melihat tingkat kesejahteraan masyarakat salah satunya kinerja keuangan. Alat ukur untuk menilai kinerja keuangan

pemerintah cukup banyak, diantaranya adalah analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Menurut Halim (2004) dalam Surastowo (2019), pertanggungjawaban dari kinerja keuangan menuntut pemerintah daerah untuk memberikan gambaran yang jelas atas kinerjanya dengan memberikan informasi yang transparan kepada masyarakat sehingga masyarakat dapat ikut mengontrol kinerja keuangan dari pemerintah daerah. Hal tersebut dilakukan dengan menganalisis terhadap kinerja keuangan pemerintah dalam mengelola keuangan daerahnya dengan melakukan analisis rasio terhadap APBD daerah yang telah dianggarkan serta direalisasikan.

Kinerja keuangan merupakan gambaran sebuah pencapaian atas pelaksanaan atau kebijakan untuk mewujudkan tujuan, visi dan misi. Menilai akuntabilitas pemerintah daerah dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerah dengan melakukan pengukuran kinerja sangatlah penting. Hal tersebut tidak hanya untuk melihat bagaimana uang publik dibelanjakan akan tetapi memperlihatkan bagaimana uang publik telah dibelanjakan secara ekonomis, efektif dan efisien. Beberapa rumus yang digunakan dalam mengukur kinerja pengelolaan keuangan daerah diantaranya rasio kemandirian, rasio ketergantungan keuangan daerah, rasio derajat desentralisasi, rasio efektivitas, rasio efisiensi dan rasio keserasian.

Analisis terhadap kinerja pengelolaan keuangan daerah Kabupaten/Kota pada Provinsi Maluku Utara akan menghasilkan informasi yang penting untuk membuat kebijakan dalam mengelola keuangan daerah juga menilai apakah pemerintah daerah telah mengelola keuangan daerah dengan baik dan memberikan dampak positif bagi kesejahteraan masyarakat. Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara

masih memiliki Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang cukup rendah. Permasalahan yang dihadapi terkait rendahnya PAD adalah PAD yang tidak mencapai target saat realisasi menjadi pertanyaan untuk pemerintah daerah agar lebih meningkatkan PAD yang turun atau tidak memenuhi target beberapa tahun belakangan ini.

Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara diminta untuk lebih meningkatkan OPD dalam pengelolaan PAD dan sistem manajemen pengelolaan PAD dengan melakukan penyegaran pada OPD agar pengelolaan keuangan PAD dapat dipungut dan diretribusi dengan bijak. PAD yang masih rendah dibanding daerah lainnya disebabkan oleh minimnya SDM dalam pengelolaan PAD, penetapan target dan pengelolaan PAD yang belum profesional dan lemahnya pengawasan yang membuat tingkat kebocoran yang tinggi.

Beberapa hasil penelitian terkait menunjukkan bahwa kinerja keuangan daerah dapat digunakan sebagai dasar penilaian kesuksesan pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah. Salah satu penelitian terdahulu (Muhajirin, 2019) menyebutkan bahwa kinerja keuangan daerah memiliki pengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat. Berbeda dengan peneliti terdahulu, penelitian ini menggunakan variabel independen kinerja keuangan yaitu rasio derajat desentralisasi, rasio kemandirian dan rasio efektivitas terhadap variabel dependen yaitu indeks pembangunan manusia. Seperti pada penelitian (Berliani, 2016) yang menyebutkan bahwa kinerja keuangan memberikan dampak terhadap kesejahteraan masyarakat. Peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah diikuti dengan peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Pembangunan manusia merupakan model pembangunan yang bertujuan untuk memperluas peluang agar

penduduk atau masyarakat dapat hidup layak. Tujuan tersebut akan dapat tercapai jika setiap orang memperoleh peluang seluas-luasnya untuk hidup sehat dan panjang umur, berpendidikan dan berketrampilan serta mempunyai pendapatan yang diperlukan untuk hidup. Tidak hanya berbeda dalam variabel, penelitian ini juga berbeda dalam pengambilan sampel yaitu pada daerah kabupaten/kota di Provinsi Maluku Utara. Rata-rata IPM Kabupaten/kota di Provinsi Maluku Utara masuk kategori sedang, maka peneliti akan meneliti hal-hal yang dapat mempengaruhi IPM tersebut dengan mengukur pada derajat desentralisasi, kemandirian ataupun keefektifan daerah tersebut dalam mengelola daerahnya masing-masing.

Penelitian lainnya juga dilakukan oleh Sutaryo (2015), menunjukkan adanya rasio derajat desentralisasi berpengaruh positif terhadap IPM dan rasio kemandirian berpengaruh negatif terhadap IPM. Tetapi pada penelitian yang dilakukan oleh Bharanti (2019), menunjukkan rasio derajat desentralisasi tidak berpengaruh terhadap IPM. Sementara Amalia dan Purbadharmaja (2014), menunjukkan bahwa kemandirian keuangan daerah dan keserasian alokasi belanja berpengaruh positif terhadap IPM dalam artian jika kemandirian keuangan daerah dan keserasian alokasi belanja meningkat, maka akan meningkatkan IPM. Rasio efektivitas juga terdapat perbedaan hasil penelitian, dimana Berliani (2016) menyatakan rasio efektivitas berpengaruh terhadap IPM, sedangkan menurut Harliyani dan Haryadi (2016) menyatakan bahwa rasio efektivitas tidak berpengaruh terhadap IPM.

Berdasarkan fenomena dan riset gap yang di uraikan di atas maka, penelitian kali ini akan mencoba untuk menghubungkan antara Kinerja keuangan dan Indeks Pembangunan Manusia. Dengan judul ***“Pengaruh Kinerja Keuangan Terhadap***

Indeks Pembangunan Manusia Pemerintah Kabupaten dan Kota Di Provinsi Maluku Utara”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latarbelakang diatas, maka dari itu pertanyaan penelitian diajukan dalam rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah rasio derajat desentralisasi berpengaruh signifikan terhadap indeks Pembangunan Manusia (IPM) Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara?
2. Apakah rasio kemandirian berpengaruh signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara?
3. Apakah rasio efektivitas berpengaruh signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, tujuan penelitian ini dijelaskan sebagai berikut:

1. Menganalisis pengaruh rasio derajat desentralisasi terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara.
2. Menganalisis pengaruh rasio kemandirian terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara.
3. Menganalisis pengaruh rasio efektivitas terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis.

a. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis terhadap penelitian ini yaitu sebagai salah satu kajian ilmu yang dapat menambah pengetahuan berkaitan dengan derajat desentralisasi, kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas PAD dan IPM serta sebagai kajian bagi peneliti lainnya dan masyarakat luas dalam mengembangkan bidang kajian sejenis.

b. Manfaat Praktis

Penulis Penelitian dapat memberikan pengalaman serta memberikan manfaat untuk dapat menerapkan pengetahuan yang diperoleh selama kuliah di Universitas Khairun Program Pascasarjana khususnya mata kuliah Manajemen Keuangan Daerah.

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan/kontribusi pemikiran kepada pihak pemerintahan sebagai pihak pemangku kepentingan agar dapat mengoptimalkan upaya pencapaian kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan indeks pembangunan manusia, serta memberikan informasi bagaimana pengaruh derajat desentralisasi, kemandirian keuangan daerah dan rasio efektivitas terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM).