

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Desentralisasi membawa arah kinerja Pemerintah Daerah menuju kemandirian. UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menuntut otonomi daerah dengan membangun tanggung jawab pada kinerja. Menurut PP No. 8 Tahun 2006 Tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintahan, kinerja sebagai implementasi anggaran dalam kuantitas dan kualitas terukur melalui hasil kegiatan yang ingin dicapai. Menurut PP No. 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil, pencapaian kinerja ini merupakan target kinerja dibandingkan dengan realisasinya. Kinerja Pemerintah Daerah dinilai berdasarkan pencapaian kinerja. Penilaian dimaksudkan setelah melalui serangkaian rencana proses kerja, hasil yang diinginkan, hal yang dikerjakan, dan cara mengerjakan (Geraldino A. Sayd et al, 2016). Proses untuk mengetahui capaian kinerja hanya sebatas langkah, sedangkan nilai diketahui atas kuantitatif hasil kerjanya.

Kinerja membangun akuntabilitas Pemerintah Daerah. Pasal 6 Ayat (1) dan (2) dalam Permendagri No. 38 Tahun 2020 tentang Indeks Kepemimpinan Kepala Daerah, tujuan mengetahui capaian kinerja adalah sebagai salah satu tolak ukur untuk mengukur kepemimpinan kepala daerah melalui Indeks Kepemimpinan Kepala Daerah (IKKD). Selain itu, menurut Perpres No. 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi

Pemerintah (SAKIP), penilaian dalam pengukuran kinerja digunakan sebagai pembanding realisasi kinerja, program, dan target dari pelaksanaan APBD. Pengukuran melihat Pemerintah Daerah mengimplementasikan kinerja melalui program atau kegiatan pembangunan dengan sasaran atau target berfokus pada kepentingan masyarakat di daerah.

Kinerja pembangunan berorientasi kesejahteraan masyarakat. Dengan manusia menjadi objek pembangunan, percepatan kesejahteraan masyarakat akan terwujud. Berdasar UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, melalui penyelenggaraan kinerja akan mempercepat pembangunan terkait kesejahteraan masyarakat, daya saing daerah, dan lainnya. Menurut UU No. 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, adanya upaya meningkatkan kesejahteraan merupakan upaya mewujudkan kehidupan yang layak bagi masyarakat secara berencana, memiliki arah, dan berkelanjutan. Peran Pemerintah Daerah melalui kinerja penting untuk mewujudkan kondisi dimana kebutuhan masyarakat secara materil, spiritual, sosial, pengembangan diri, dan fungsi sosial dapat terealisasi melalui kesejahteraan masyarakatnya. Dimana kesejahteraan, terbentuk atas penyelenggaraan kinerja melalui program atau kegiatan. Relevansi, sejauh mana keberhasilan kinerja Pemerintah Daerah akan berdampak kesejahteraan masyarakat di daerah.

Upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat adalah kinerja Pemerintah Daerah di fokuskan pada pembangunan manusia. Menurut *United Nations Development Programme (UNDP) (2020:23)*, tujuan pembangunan manusia adalah penghargaan atas kebebasan dan kesempatan setiap individu dalam

hidupnya. Sejatinya kesejahteraan terbentuk ketika manusia merasa kualitas hidupnya meningkat. Pembangunan manusia berimplikasi pada kualitas hidup dan ketika meningkat, dampak kemajuan daerah terlihat. Mengindikasikan berhasilnya kinerja pembangunan manusia akan berkontribusi pada kemajuan daerah dan peningkatan kualitas hidup masyarakatnya.

Pembangunan manusia mempunyai tolak ukur komprehensif yaitu, Indeks Pembangunan Manusia (UNDP, 1990:11). IPM mengukur sejauh mana keberhasilan pembangunan manusia terlaksana melalui hasil akumulasi perhitungan kuantitatif dimensi pembentuk. Menurut BPS (2021), dalam Berita Resmi Statistik No. 87/11/Tahun XXIV menjelaskan bahwa, IPM terbentuk oleh 3 (tiga) dimensi yaitu, Kesehatan (tersusun Umur Harapan Hidup Saat Lahir/UHH), Pendidikan/Pengetahuan (tersusun Harapan Lama Sekolah/HLS dan Rata-rata Lama Sekolah/RLS), dan Standar Hidup Yang Layak (tersusun pengeluaran riil per kapita yang disesuaikan). Selain itu, menurut BPS (2020) standar IPM di Indonesia terbagi atas kategori, Rendah (<60), Sedang (60-70), Tinggi (70-80), dan Sangat Tinggi ( $\geq 80$ ). Berasal dari akumulasi rata-rata pencapaian dimensi pembentuk IPM. Semakin tinggi capaian IPM, menunjukkan kemajuan pembangunan manusia di daerah.

**Tabel 1.1. Gambaran IPM Indonesia (2010-2021)**

<b>Indeks Pembangunan Manusia (Periode 2010-2021)</b>											
<b>2010</b>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>66,53</b>	<b>67,09</b>	<b>67,70</b>	<b>68,31</b>	<b>68,90</b>	<b>69,55</b>	<b>70,18</b>	<b>70,81</b>	<b>71,39</b>	<b>71,92</b>	<b>71,94</b>	<b>72,29</b>

*Sumber: Berita Resmi Statistik BPS Republik Indonesia tahun 2021*

Perkembangan IPM Indonesia mengalami peningkatan progresif. Peningkatan IPM merupakan kontribusi dari meningkatnya dimensi pembentuk di tingkat provinsi maupun daerah. Menurut BPS (2021), mengungkapkan IPM Indonesia tahun 2021 mengalami peningkatan sebesar 0,35 poin atau 0,49% yaitu, 72,29%, dibanding tahun 2020 sebesar 71,94%. Perkembangan dimensi pembentuk IPM di Indonesia mengalami peningkatan sebesar 1,76 tahun (Kesehatan/UHH), 13,08% (Pendidikan/HLS dan RLS), dan 1,3% (Standar Hidup Layak/Pendapatan riil perkapita disesuaikan). Kondisi ini menunjukkan perhatian pemerintah baik di tingkat daerah maupun pusat besar dalam pemenuhan pencapaian IPM. Peningkatan IPM Indonesia dari implementasi kinerja pembangunan manusia disetiap daerah. Program atau kegiatan kinerja Pemerintah Daerah, dirasa memiliki tujuan atas dampak peningkatan kualitas masyarakat. Sehingga berhasilnya kinerja Pemerintah Daerah dalam program atau kegiatan, maka peningkatan capaian IPM juga dirasakan. Tidak ragu, bila terjadi kontestasi IPM antar daerah di Indonesia.

Kabupaten Blora, daerah di Provinsi Jawa Tengah dimana iklim kompetitif tergambar atas pencapaian IPM terus meningkat. Target dan hasil kinerja Pemerintah Daerah menunjukkan hasil baik. Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) Kabupaten Blora tahun 2022, mengungkapkan penilaian Kementerian PAN RB dalam kerangka SAKIP, Kabupaten Blora memperoleh nilai 63,67 atau terkategori predikat B (Baik) untuk hasil evaluasi akuntabilitas kinerja Pemerintah Daerah. Keberhasilan kinerja melalui program atau kegiatan menunjukkan upaya peningkatan IPM Kabupaten Blora.

**Tabel 1.2 Hasil Penilaian SAKIP Pemerintah Daerah Kabupaten Blora**

Tahun	Komponen Penilaian Kinerja				
	Perencanaan	Pengukuran	Pelaporan	Evaluasi	Pencapaian Sasaran
2020	21,22	15,67	10,28	6,28	10,22
2019	20,62	15,24	10,02	5,57	10,77
2018	20,6	14,67	9,99	5,49	10,47
<b>Total Nilai (tahun)</b>		<b>2020 (63,67)</b>	<b>2019 (62,22)</b>	<b>2018 (61,22)</b>	

*Sumber: LKjIP Kabupaten Blora Tahun 2022*

Selaras kinerja Pemerintah Daerah, Menurut BPS Kabupaten Blora (2021) disebutkan bahwa IPM Kabupaten Blora mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Peningkatan terjadi karena kontribusi kinerja direalisasikan program atau kegiatan dimensi pembentuk IPM yang dengan perwujudan baik. Tetapi, kajian BPS Provinsi Jawa Tengah menunjukkan hal sebaliknya. IPM Kabupaten Blora masih jauh dibawah rata-rata provinsi yaitu, tahun 2021 (72,16%), dan peringkat rendah periode tahun 2018-2020. Dimana pencapaian IPM untuk 3 (tiga) tahun terakhir di peringkat 29 atau posisi terendah 6 (enam) dari 35 Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah. Hingga ditahun 2021, IPM Kabupaten Blora naik menjadi peringkat 28 atau terendah 7 (tujuh) sebesar 69,37. Jika dilihat peta administratif ‘Eks Karesidenan Pati’ atau daerah terdekat yang terdiri dari Kabupaten Blora, Kabupaten Rembang, Kabupaten Pati, Kabupaten Jepara, Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Kudus. Tetap, IPM Kabupaten Blora masih terendah dibanding daerah-daerah tersebut. Hal ini menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara hasil kinerja Pemerintah Daerah, peningkatan IPM Kabupaten Blora dengan kedudukan hasil capaian IPM dibanding Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.

**Tabel 1.3 Capaian IPM Kabupaten Blora**

IPM	Periode Tahun Capaian IPM			
	2018	2019	2020	2021
<b>Kabupaten Blora</b>	67,95%	68,65%),	68,84%	69,37%

*Sumber: BPS Provinsi Jawa Tengah tahun 2022*

**Tabel 1.4 Perbandingan Peringkat IPM Kabupaten Blora**

No.	Kabupaten Terdekat (Jawa Tengah)	Peringkat IPM Periode (2018-2021)				IPM (2021)
		2018	2019	2020	2021	
1.	Kabupaten Rembang	21	20	21	21	70,43
2.	Kabupaten Pati	19	19	19	19	72,28
3.	Kabupaten Grobogan	24	24	24	23	70,41
4.	Kabupaten Jepara	15	17	17	17	72,36
5.	Kabupaten Kudus	8	8	9	10	75,16
<b>6.</b>	<b>Kabupaten Blora</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>28</b>	<b>69,37</b>

*Sumber: BPS Provinsi Jawa Tengah tahun 2022*

Konsistensi Pemerintah Daerah dalam peningkatan IPM Kabupaten Blora memberikan cerminan pemikiran atas kondisi ilusi. Dimana dari hasil kinerja yang baik, tetapi tidak mengedepankan esensi pencapaian IPM yaitu, berdampak pada daya saing daerah melalui kesejahteraan masyarakatnya. Lanjut, diperjelas dengan 11 Sasaran Startegis Perjanjian Kinerja Perubahan Bupati Blora Tahun 2021 dalam LKjIP, menunjukkan sebagian besar mendapat capaian “Sangat Baik”. Turunan dimensi IPM yang termuat dalam Sasaran 8 (HLS dan RLS), Sasaran 9 (UHH), dan Sasaran 10 (Pendapatan Rill Per Kapita Disesuaikan) mendapat hasil capaian kumulatif rata-rata 101,16% atau dengan kategori Sangat Baik. Paradoksial terlihat dimana meskipun hasil kinerja Pemerintah Daerah tinggi, tidak berkontribusi berdampak peringkat capaian IPM Kabupaten Blora di Provinsi Jawa Tengah.

Menurut Akbar, R., Pilcher, R., & Perrin, B., (2012), Pemerintah Daerah selalu berfokus pada faktor syarat legislatif (perundang-undangan) dan faktor paling kuat dalam pengukuran kinerja. Artinya ada nilai harus dicapai disetiap program atau kegiatan berdasar regulasi. Tetapi, menurut Muhtar & Amarullah (2018), justru pemberian status tingkat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) oleh BPK untuk kinerja keuangan, tidak menunjukkan peningkatan kesejahteraan dan malah faktual menunjukkan permasalahan sebaliknya. Sedangkan, tidak berstatus WTP malah menunjukkan peningkatan kesejahteraan yang positif. Hasil tidak menjamin dampak dan terkadang menunjukkan sebaliknya. Ketidaksesuaian antara nilai capaian yang dibuktikan oleh predikat atau status capaian kinerja Pemerintah Daerah dengan peningkatan IPM menimbulkan pertanyaan serius yang perlu dijawab.

Urgensi menarik, dibahas dengan penelitian relevan. Pembuktian melalui pemikiran kritis dan logis. Kontribusi kinerja Pemerintah Daerah dalam capaian IPM Kabupaten Blora konteks masalah terlihat ketidaksesuaian. Sehingga, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui lebih dalam, alasan dari capaian IPM Kabupaten Blora yang tetap terendah, meskipun hasil kinerja baik. Selain itu, upaya kinerja seperti apa yang dilakukan dalam peningkatan IPM. Penelitian terdahulu, belum membahas secara konkrit kinerja Pemerintah Daerah kerangka tetapnya peringkat IPM. Untuk penulis akan melakukan pembahasan, **ANALISIS KINERJA TIDAK KONTRIBUTIF DALAM CAPAIAN INDEKS PEMBANGUNAN MANUSIA KABUPATEN BLORA TAHUN 2021.**

## **1.2. Perumusan Masalah**

Pertanyaan dirumuskan berdasar permasalahan penelitian, Analisis Kinerja Tidak Kontributif Dalam Capaian Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Blora Tahun 2021, sebagai berikut:

1. Mengapa capaian IPM Kabupaten Blora tetap terendah dibanding Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?
2. Bagaimana upaya Pemerintah Daerah dalam meningkatkan IPM Kabupaten Blora?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui alasan capaian IPM Kabupaten Blora tetap terendah dibanding Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.
2. Mengetahui upaya Pemerintah Daerah dalam meningkatkan IPM Kabupaten Blora.

## **1.4. Kegunaan Penelitian**

### **1.4.1. Kegunaan Teoritis**

Hasil kajian menjadi masukan referensi dan pemantik analisis teori penelitian selanjutnya terkait masalah capaian IPM tetap terendah, dan realitas kesesuaian predikat hasil kinerja dengan capaian peningkatan IPM di Kabupaten Blora. Sehingga nantinya teori konkrit akan muncul ketika penelitian menemui hasil relevan.

## **1.4.2. Kegunaan Praktis**

### **1.4.2.1. Bagi Pemerintah**

Refleksi diri atas masalah. Dapat menjadi kajian evaluasi praktis atas kebijakan dalam rencana program atau kegiatan kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Blora. Penelitian ini juga dapat menjadi dukungan untuk memperbaiki proses praktis dalam menjalankan kinerja dalam kerangka pencapaian IPM.

### **1.4.1.2. Bagi Peneliti**

Pemahaman permasalahan atas hasil penelitian. Masalah kinerja Pemerintah Daerah dengan capaian IPM Kabupaten Blora dapat menjadi preposisi praktis atas gambaran dalam aktivitas penelitian selanjutnya. Diharapkan melalui pembahasan ini, dimungkinkan perspektif atas permasalahan untuk penelitian selanjutnya muncul agar pembaharuan dapat masif terjadi guna semakin lebih baik kedepannya.

### **1.4.1.3. Bagi Masyarakat**

Pemahaman baru dari kinerja Pemerintah Daerah dan IPM di daerah. Permasalahan yang terjadi diharapkan membuat masyarakat semakin siap atas tantangan yang terjadi di era modern. Pengetahuan akan membentuk pemikiran kritis dan partisipasi masyarakat. Misalnya, pengawasan dan penyampaian aspirasi, dan inilah menjadi upaya memajukan Kabupaten Blora dimasa depan.

### 1.5. Penelitian Terdahulu

No.	Judul	Lokasi	Tujuan	Hasil
1..	“Pelaksanaan Program Peningkatan Indeks Pembangunan Manusia Oleh Pemerintah Desa di Desa Cujulang Kecamatan Cijulang Kabupaten Pangandaran”. <b>Vestikowati, E. (2016)</b>	Desa Cujulang Kecamatan Cijulang Kabupaten Pangandaran	Observasi pelaksanaan program IPM di pemerintahan desa.	Permasalahan peningkatan IPM yaitu, ketika kondisi masyarakat memprihatinkan ( <b>kualitas hidup rendah</b> ) disetiap dimensi IPM. Dari sisi aparat pemerintah yaitu, <b>anggaran tidak memadai</b> dan kualitas <b>SDM kurang</b> mendukung.
2.	“Strategi Percepatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Kabupaten Hulu Sungai Utara”. <b>Fitriyanti, S. dkk, (2019)</b>	Kabupaten Hulu Sungai Utara	Melihat faktor penyebab IPM rendah, analisis program dan dukungan SKPD dan rekomendasi program dan kegiatan kinerja kerangka peningkatan IPM	IPM Hulu Sungai Utara menjadi kabupaten peringkat terendah di Provinsi Kalimantan Selatan. <b>Faktor utama</b> pendapatan <b>per kapita masyarakat rendah</b> sehingga angka kemiskinan juga tinggi. <b>Strategi peningkatan</b> bidang ekonomi, seperti <b>pemberdayaan UMKM</b> dan <b>BUMDes</b> , dan lainnya untuk meningkatkan dimensi IPM.
3.	“Pengaruh Kemiskinan dan Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Riau”. <b>Dewi, N. dkk, (2017)</b>	Provinsi Riau	Mengetahui keberpengaruhan kemiskinan & pertumbuhan ekonomi terhadap IPM	<b>Penurunan IPM</b> di angka <b>0,079 %</b> dipengaruhi oleh <b>peningkatan kemiskinan</b> sebesar <b>1%</b> dan variabel koefisien 0,079. Artinya <b>penurunan IPM</b> sebesar <b>0,079%</b> akan berdampak pada <b>peningkatan kemiskinan</b> di Provinsi Riau sebesar <b>1%</b> .
4.	“Pengaruh Kemiskinan, Pertumbuhan Ekonomi, dan Belanja Moda Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Jawa Tengah Tahun 2006-2009”. <b>Mirza</b>	Provinsi Jawa Tengah Tahun	Mengetahui perkembangan dan pengaruh kemiskinan, pertumbuhan ekonomi,	Rata-rata pertumbuhan IPM Jawa Tengah sebesar 0,49 dengan capaian 71,32. <b>Penurunan</b> angka <b>kemiskinan 1%</b> terjadi <b>peningkatan 0,208 IPM</b> di Provinsi Jawa Tengah periode tahun 2006-

	<b>D.S., (2016)</b>		dan belanja modal terhadap IPM Jawa Tengah.	2009.
5.	“Sinergitas Pembangunan Daerah dalam Meningkatkan IPM di Jawa Barat”. <b>Sujipto, H., (2006)</b>	Provinsi Jawa Barat	Penciptaan sinergitas pembangunan daerah dan peran mitra guna mendukung peningkatan IPM.	<b>Rendahnya</b> capaian <b>IPM</b> akibat dari <b>tidak tercapainya target daya beli</b> . Peningkatan IPM dilakukan melalui <b>pembangunan daerah</b> meliputi antarwilayah, antarsektor pembangunan, dan antar tingkat pemerintahan dengan menggandeng mitra.
6.	“Kualitas Kinerja Organisasi Pemerintah”. <b>Wello, Y.L. (2014)</b>	Kecamatan Wewewa Barat, Kabupaten Sumba Barat Daya, Provinsi Nusa Tenggara Barat.	Menganalisis kualitas birokrat kecamatan pemerintah.	Kelemahan kinerja organisasi Pemerintah yaitu, <b>Input</b> , sangat terbatas meliputi anggaran, prasarana, sarana, dan SDM. <b>Proses</b> , meliputi pelayanan kesejahteraan masyarakat berorientasi akuntabilitas publik sangat rendah. <b>Output</b> , berupa kualitas SDM yang rendah, sarana dan prasarana tidak sesuai harapan masyarakat, dan partisipasi rendah.
7.	“Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kualitas Kinerja Kantor Pertanahan Rote Ndao”. <b>Sayd, G. A., Gana, F., &amp; Kase, P. (2016)</b>	Kabupaten Rote Ndao	Analisis <i>Input</i> dan <i>Process</i> terhadap <i>Output</i> .	Secara parsial dan simultan <i>Input</i> dan <i>Process</i> yang meliputi SDM, Anggaran, Sarana dan Prasarana, Efisiensi Birokrasi dan Disiplin Kerja berpengaruh pada <i>output</i> kualitas kinerja pegawai.
8.	“Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Malang berbasis pendekatan perwilayahan dan regresi panel”. <b>Latuconsina, Z. M. Y. (2017)</b>	Kabupaten Malang	Menganalisis faktor pengaruh IPM dengan pendekatan berbasis perwilayahan dan regresi panel.	Pendekatan perwilayahan Kabupaten Malang difokuskan kedalam <b>Wilayah Pengembangan (WP)</b> dengan <b>Tipologi</b> , bisa diketahui faktor yang <b>mempengaruhi peningkatan IPM</b> . Fokus area pengembangan disetiap kinerja pemerintah atas program atau kegiatan untuk meningkatkan IPM

				tersebut melalui persebaran Tipologi. Misalnya program IPM difokuskan di tingkat pendidikan rendah, maka komponen ini perlu di tingkatkan.
9.	“Kinerja Pendapatan Daerah Terhadap Peningkatan Indeks Pembangunan Manusia. Studi Kasus Provinsi Di Pulau Jawa”. Juliarini, A. (2018)	Provinsi di Pulau Jawa	Menganalisis kinerja pendapatan daerah dalam peningkatan IPM.	<b>Bertambahnya</b> jumlah <b>pendapatan daerah</b> mempengaruhi <b>peningkatan IPM</b> secara signifikan positif dengan <b>tingkat kepercayaan 99%</b> . Namun peningkatan IPM setiap daerah berbeda tergantung tingkat kinerja Pemerintah Daerah. Misalnya, DIY memiliki kinerja ( <i>performance</i> ) tertinggi diantara daerah lain di Pulau Jawa.
10.	“Pengeluaran Pemerintah dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Di Provinsi Bengkulu”. <b>Zulyanto, A. (2016)</b>	Provinsi Bengkulu	Menganalisis IPM terhadap pengaruh belanja pemerintah, infrastruktur dan kesehatan.	<b>Pengeluaran</b> bidang <b>pendidikan</b> berpengaruh <b>positif</b> terhadap peningkatan IPM dan dapat memperbaiki pertumbuhan IPM Provinsi Bengkulu. Selanjutnya, pengeluaran bidang kesehatan dan infrastruktur tidak berpengaruh dan mempunyai hubungan negatif pada peningkatan IPM.
11.	“Pengaruh pengeluaran pemerintah sektor pendidikan dan sektor kesehatan terhadap IPM dan dampaknya terhadap kemiskinan di Sulawesi Utara”. <b>Palenewen, T. O., dkk (2018).</b>	Provinsi Sulawesi Utara	Mengetahui belanja atau pengeluaran kesehatan dan pendidikan terhadap IPM dan kemiskinan.	Pengeluaran <b>pendidikan</b> dan <b>kesehatan</b> tidak berpengaruh pada peningkatan IPM Sulawesi Utara, tetapi <b>berpengaruh</b> pada <b>kemiskinan</b> .
12.	“Analisis Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Jawa Tengah”. <b>Artaningtyas, W. D., dkk (2011)</b>	Provinsi Jawa Tengah	Mengetahui pengaruh pengeluaran bidang kesehatan, pendidikan,	<b>Pengeluaran</b> bidang <b>kesehatan</b> dan <b>pendidikan</b> berpengaruh pada <b>pencapaian IPM</b> . Pengurangan angka kemiskinan berpengaruh pada

			dan kemiskinan terhadap pencapaian IPM	meningkatnya capaian IPM Jawa Tengah.
13.	“Analisis faktor-faktor yang berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia. Jurnal Studi Ekonomi Indonesia”. <b>Pratowo, N. I. (2012).</b>	35 Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah	Mengetahui faktor yang berpengaruh pada pencapaian IPM.	Positif elastisitas 0,032 atau <b>meningkatnya IPM sebesar 0,032%</b> , akibat adanya <b>peningkatan 1%</b> dari <b>belanja</b> oleh Pemerintah Daerah. Selain itu, jika <b>pengeluaran non-makanan</b> meningkat <b>1%</b> akan berpengaruh pada <b>peningkatan IPM sebesar 0,172%</b> . Selanjutnya Gini Rasio dan Rasio Ketergantungan menunjukkan sebaliknya, jika indikator ini turun maka IPM meningkat.
14.	“ <i>Performance Measurement in Indonesia: The Case of Local Government</i> ”, Akbar, R., Pilcher, R., & Perrin, B., (2012)	Pemerintah Daerah, Indonesia	Mengetahui pengukuran kinerja dengan studi kasus Pemerintah Daerah, Indonesia.	Faktor yang paling kuat dalam pengukuran kinerja Pemerintah Daerah adalah legislatif (perundang-undangan). Kinerja berupa kegiatan atau program dilakukan harus sesuai regulasi.
15.	“Sebuah Paradoks: Opini WTP dan Kesejahteraan Rakyat”. <b>Muhtar &amp; Amarullah (2018)</b>	Provinsi Kalimantan barat dan Provinsi Kalimantan Timur	Menganalisis audit dari hasil penilaian BPK dengan permasalahan kesejahteraan.	Pemberian <b>status WTP</b> oleh BPK untuk kinerja keuangan Pemerintah Daerah atas realisasi program atau kegiatan pembangunan <b>tidak menunjukkan peningkatan kesejahteraan</b> , malah <b>faktual</b> menunjukkan <b>permasalahan kemiskinan</b> dan lainnya. Menariknya, daerah tidak berstatus WTP malah menunjukkan peningkatan kesejahteraan yang positif.

*Sumber: Hasil Pengumpulan Kajian Pustaka*

## **1.6. Landasan Teori**

### **1.6.1. Kinerja Pemerintah**

#### **1.6.1.1. Pengertian**

Pemerintah bertanggung jawab mengusahaan hasil kinerja. Kinerja merupakan bentuk perwujudan visi, misi, sasaran, dan tujuan dalam rencana strategis untuk mencapai hasil realisasi program organisasi (Mahsun, M., 2018:25). Kinerja organisasi merupakan hasil perencanaan kerja yang telah dilakukan oleh individu melalui proses yang dijalani nya (Suryani dan John, 2018:4). Menurut PP No. 8 tahun 2006 Tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintahan, kinerja pemerintah merupakan implementasi anggaran dalam kuantitas dan kualitas yang terukur melalui hasil kegiatan yang ingin dicapai. Mengindikasikan kinerja pemerintah merupakan implementasi rencana kerja strategis untuk mencapai hasil terukur berupa target melalui kegiatan atau program.

#### **1.6.1.2. Tujuan**

Hasil kinerja pemerintah untuk mencapai tujuan organisasi. Tujuan dilakukan berdasar atas serangkaian rencana proses kerja, hasil yang diinginkan, hal yang dikerjakan, dan cara mengerjakan (Geraldino A. Sayd et al, 2016). Menurut Ayse H. Ozgun, et al (2022), kinerja memegang peranan penting sebagai tujuan organisasi meskipun tanpa

orientasi keuntungan. Meskipun demikian, pengembangan kemampuan kerja atau SDM merupakan keuntungan lain yang akan terbentuk ketika kinerja diwujudkan (Anggi dan Pratama, 2018). Sehingga tujuan kinerja bukan hanya keuntungan materi saja, tetapi peningkatan SDM aparatur pemerintah juga ikut terbentuk melalui hasil penilaian.

Penilaian kinerja pemerintah di daerah bisa memberikan gambaran kepemimpinan Kepala Daerah. Berdasarkan regulasi baru Pasal 6 Ayat (1) dan (2) Permendagri No. 38 Tahun 2020 tentang IKKD, kinerja Pemerintah Daerah merupakan salah satu tolak ukur untuk mengukur kepemimpinan Kepala Daerah melalui IKKD dan memiliki 2 (dua) dimensi yaitu, Capaian Kinerja dan Penerimaan Penghargaan. Dimana kepemimpinan adalah kemampuan memimpin penyelenggaraan pemerintahan. Pencapaian kinerja memiliki keterlibatan besar untuk melihat sejauh mana hasil kinerja Pemerintah Daerah. Adapun kinerja pemerintah pada dimensi Capaian Kinerja memiliki indikator yang terukur menurut Permendagri Nomor 38 Tahun 2020, yaitu:

- a. Pertumbuhan Ekonomi Daerah
- b. IPM
- c. Indeks Gini Rasio
- d. Angka Kemiskinan (Presentasi Jumlah Penduduk Miskin)
- e. Indeks Kapasitas Fiskal Daerah
- f. Otonomi Fiskal Daerah (Rasio antara total Pendapatan Asli Daerah dengan total Pendapatan Daerah)

- g. Opini BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)
- h. Indeks Pelayanan Publik
- i. Indeks Demokrasi Indonesia

Mendukung, menurut Perpres No. 29 Tahun 2014 tentang Sistem SAKIP, penilaian dalam pengukuran kinerja digunakan sebagai pembandingan realisasi kinerja program atau kegiatan dengan target dari pelaksanaan APBD. Sehingga penting kinerja Pemerintah Daerah memiliki hasil positif untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Selain itu, penilaian kinerja Pemerintah Daerah dalam komponen SAKIP memuat perjanjian kerja. Dengan mengetahui fokus rencana awal program atau kegiatan dengan kesepakatan, segala aktivitas realisasi kerja diharapkan berjalan sesuai pedoman dan landasan hukum berlaku. Menurut Perpres No. 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), perjanjian tersebut harus memiliki syarat, yaitu:

- a. Spesifik (*specific*)
- b. Dapat diukur (*measurable*)
- c. Dapat dicapai (*attainable*)
- d. Jangka waktu tertentu (*time bound*)
- e. Bisa dipantau dan dikumpulkan (*trackable*)

Serangkaian rencana program atau kegiatan pembangunan Pemerintah Daerah tergambar dalam dokumen rencana kerja yaitu

jangka pendek, menengah, dan panjang. Jangka menengah atau rencana kerja periode 5 tahun, menjadi rencana kerja menyesuaikan jabatan Kepala Daerah. RPJMD menjadi acuan proyeksi kinerja Pemerintah Daerah, dan digunakan untuk pengawasan DPRD dan masyarakat terkait kinerja pembangunan Pemerintah Daerah. Dalam RPJMD, kinerja Pemerintah Daerah salah satunya Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Indikator Kinerja memuat 2 (dua) macam, yaitu IKU (Indikator Kinerja Utama) dan IKK (Indikator Kinerja Kunci). IKU berisi mengenai gambaran berhasilnya Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam merealisasikan Misi dan Visi. Sedangkan IKK memuat hasil kinerja di akhir jabatan di dalam indikator pembentuknya.

RPJMD merupakan perwujudan dari akuntabilitas yang diturunkan kedalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) berjangka 1 (satu) tahun kerja. Penyelenggaraan kinerja tergambar di Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP). Selanjutnya, akan bermuara penilaian kinerja dalam Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) oleh Kementerian PAN RB Republik Indonesia. Nantinya, melalui SAKIP akan diketahui seberapa besar capaian dari perbandingan rencana dan realisasi kegiatan, serta predikat yang dicapai oleh Pemerintah Daerah bersangkutan. Menurut Peraturan Menteri PAN RB Republik Indonesia No. 12 Tahun 2015 tentang Pedoman Evaluasi Atas Implementasi SAKIP, kinerja akan dinilai dalam komponen yang ditetapkan, sehingga mendapatkan predikat berupa huruf.

**Tabel 1.5 Predikat Hasil Kinerja Pemerintah Daerah**

<b>Nilai</b>	<b>Kategori</b>	<b>Predikat</b>
>90 - 100	Sangat Memuaskan	AA
>80 - 90	Memuaskan	A
>70 - 80	Sangat Baik	BB
>60 - 70	Baik	B
>50 - 60	Cukup	CC
>30 - 50	Kurang	C
0 - 30	Sangat Kurang	D

*Sumber: Kementrian PAN RB RI*

### **1.6.1.3. Variabel Pembentuk Kinerja Pemerintah**

Variabel Kinerja digunakan untuk mengukur sejauh mana indikator dapat direalisasikan. Menurut Lohman (2003) dalam Mahsun M., (2018:71), indikator kinerja merupakan target dan tujuan organisasi yang dibuktikan secara kuantitatif atas efisiensi dan efektivitas program atau kegiatan. Hasil aktivitas kinerja merupakan perwujudan dari sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi yang tertuang dalam kegiatan berdasarkan pencapaian yang ingin di capai (Bastian, 2006:274). Untuk mengetahui aktivitas kinerja Pemerintah Daerah melalui indikator kinerja, harus memuat ukuran keuangan dan non-keuangan (Mahsun M., 2018:196). Arah pengukuran kinerja Pemerintah Daerah terletak pada Satuan Kerja (Dinas) dengan spesifikasi dan SDM sesuai bidang kerjanya. Aktivitas ini merupakan upaya mewujudkan kinerja Pemerintah Daerah dengan fokus visi, misi, tujuan, dan sasaran, tugas pokok dan fungsi organisasi, struktur organisasi dan personalia, program kerja, dan anggaran yang digunakan dari Dinas terkait

(Mahsun M., 2018:198). Artinya, upaya kinerja Pemerintah Daerah melalui Dinas dapat diketahui melalui pengukuran kinerja, dan dengan melalui variabel dan indikator yang disimpulkan, berikut:

<b>Variabel</b>	<b>Indikator</b>
<b>Kinerja Pemerintah Daerah</b>	1. Visi, Misi, Tujuan, dan Sasaran 2. Tugas Pokok dan Fungsi 3. Struktur Organisasi dan Personalia 4. Program Kerja, dan Anggaran

*Sumber: Mahsun M.(2018:198)*

Untuk itu, merangkum di awal rencana kerja baik RPJMD maupun RKPD yang tertuang dalam pelaksanaannya di LKjIP dan bermuara pada penilaian SAKIP oleh Kementrian PAN RB, merupakan upaya untuk memajukan daerah melalui aktivitas kinerja. Upaya Pemerintah Daerah melalui kinerja sejatinya untuk kesejahteraan masyarakat. Selain itu, program atau kegiatan menjadi kompetisi birokrasi pemerintah yang diperlukan untuk menjawab tantangan permasalahan daerah secara efektif, akurat, adil dan bijaksana (Sedarmayanti, S., 2020). Sehingga Pemerintah Daerah harus mampu menjawab tantangan pembangunan di masyarakat dan daya saing daerah. Dimana adanya relevansi tugas, program atau kegiatan bersumber anggaran di eksekusi dengan baik yang akan menjawab tantangan, sekaligus upaya modernisasi daerah.

IPM, perwujudan pembangunan manusia dalam mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat dan daya saing daerah. Dimana kinerja Pemerintah Daerah berfokus pada peningkatan kualitas hidup masyarakat, dan dengan meningkatnya hal tersebut kesejahteraan dan

daya saing daerah akan terwujud. Program atau kegiatan kerja IPM berorientasi pembangunan manusia bertujuan untuk meningkatkan kualitas masyarakat di daerah. UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial mengungkapkan bahwa Pemerintah Daerah bertanggung jawab menciptakan suatu upaya untuk kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan manusianya. Regulasi jelas dan Pemerintah Daerah berkewajiban upaya kinerja capaian IPM daerah.

Tetapi perlu diperhatikan, Pengukuran kinerja atas indikator tidak bisa menjadi pedoman konkrit menjawab pertanyaan penelitian. Menurut Wello, Y.L. (2014) dan Sayd, G. A., Gana, F., & Kase, P. (2016), untuk mengatasi permasalahan kinerja maka harus tahu dahulu kelemahan kinerja, yaitu terletak pada *Input*, *Process*, dan *Output* yang menjadi ukuran kualitas kinerja. Merangkum penelitian tersebut, *Input* berkaitan dengan Anggaran, Sarana dan Prasarana, dan SDM Pegawai. *Process* terdiri perilaku disiplin kerja dalam kegiatan birokrasi. *Output* adalah hasil target pelaksanaan program. *Input* dan *process* ini berpengaruh simultan pada *output*. Perbaikan kualitas kinerja menjadi upaya untuk peningkatan capaian IPM daerah.

## **1.6.2. Indeks Pembangunan Manusia (IPM)**

### **1.6.2.1. Pengertian**

IPM merupakan pengukuran mendasar secara utuh pembangunan manusia (UNDP, 1990:11). Pembangunan manusia dalam tubuh IPM digunakan untuk memperluas kemampuan individu sehingga meningkatkan kesejahteraan, kebebasan, kesempatan yang dapat dipilih oleh individu tersebut (UNDP, 2020:22). IPM sebagai ukuran kuantitatif (presentase) atas kualitas pembangunan hidup manusia dengan dimensi pembentuknya yaitu, Kesehatan, Pendidikan, dan Standar Hidup Yang Layak (BPS, 2021). IPM menjadi gambaran atas capaian kuantitatif pembangunan manusia melalui perhitungan dimensi pembentuknya.

### **1.6.2.2. Tujuan**

IPM untuk kemaslahatan umat. Melalui IPM, hak atas kemampuan setiap individu memperoleh kesejahteraan atas kebebasan dan kesempatan memilih hidupnya dapat terealisasi (UNDP, 2020:22). Menurut BPS (2014), IPM bertujuan membawa arah positif pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat dan mengetahui kualitas pembangunan sebagai daya saing di suatu daerah. Menurut Dewi, N., Yusuf, Y., & Iyan, R. Y., (2017) dan Mirza D.S., (2016), IPM dapat berpengaruh pada peningkatan atau penurunan kemiskinan daerah. Sehingga, tujuan pencapaian IPM daerah menjadi upaya Pemerintah Daerah meningkatkan kualitas hidup masyarakat dan daya saing daerah.

### **1.6.2.3. Dimensi Pembentuk IPM**

Menurut BPS (2021), dalam Berita Resmi Statistik No. 87/11/Tahun XXIV menjelaskan bahwa, IPM terbentuk atas 3 (tiga) dimensi yaitu, Panjang Umur dan Hidup Sehat (Kesehatan), Pendidikan (Pengetahuan), dan Hidup Standar Yang Layak.

- 1) **Dimensi Kesehatan**, digunakan untuk mengukur Umur Harapan Hidup Saat Lahir (UHH). Pengukuran UHH ini untuk mengetahui sejauh mana perkembangan anak lahir dan umur ketika meninggal. Perhitungan atas UHH berupa batas tertinggi dan terendah yaitu, di umur 20 tahun hingga 85 tahun.
- 2) **Dimensi Pendidikan (Pengetahuan)**, untuk mengukur sejauh mana Harapan Lama Sekolah (HLS) serta Rata-Rata Lama Sekolah (RLS). Dimana HLS berupa di umur berapa harapan anak bisa bersekolah yaitu, di umur 7 tahun, sedangkan RLS diumur 25 tahun. Perhitungan dengan melihat jumlah anak bersekolah dimulai umur 7 tahun dan setelah umur 7 tahun, dengan batas perhitungan 25 tahun penduduk yang masih bersekolah atau mengenyam pendidikan.
- 3) **Dimensi Standar Hidup Layak**, untuk mengetahui pendapatan riil per kapita disesuaikan dari daya beli, berupa aktivitas konsumsi masyarakat daerah. Perhitungan berupa rata-rata konsumsi masyarakat tersebut atas komoditi yang telah ditentukan seperti jenis makanan dan non-jenis makanan yang termasuk kedalam dimensi.

<b>Variabel</b>	<b>Indikator</b>
<b>IPM</b>	1. Dimensi Kesehatan (UHH) 2. Dimensi Pendidikan (HLS dan RLS) 3. Dimensi Standar Hidup yang Layak (Pendapatan Rill Perkapita disesuaikan)

*Sumber: BPS Republik Indonesia*

Pencapaian IPM diperoleh dari metode perhitungan statistik atas rerata pencapaian dimensi. Dilakukan oleh BPS daerah dan selanjutnya dihimpun BPS pusat. Hingga menemui hasil dengan standar berlaku secara nasional, berupa presentase dan kategori tingkatan capaian IPM yang nantinya digunakan untuk melihat ketercapaian IPM di daerah.

**Tabel 1.6 Kategori Capaian IPM Indonesia**

<b>Nilai (presentase)</b>	<b>Kategori</b>
Kurang dari 60	Rendah
Sama dengan 60 hingga 70	Sedang
Lebih dari 70 hingga 80	Tinggi
Lebih dari 80	Sangat Tinggi

*Sumber: Badan Pusat Statistik Republik Indonesia*

Perlu pengalokasian upaya kegiatan atau program atas kinerja Pemerintah Daerah guna mendukung hasil pencapaian IPM. Menurut Fitriyanti, S., dkk (2019), tidak maksimalnya peningkatan IPM akan berkorelasi pada stagnasi capaian posisi daerah dan tingginya angka kemiskinan daerah. Selain itu, menurut Vestikowati, E. (2016) dan Sujipto, H., (2006) akan menjadi hambatan dalam peningkatan capaian IPM daerah. Jika kondisi terus terjadi, menurut Dewi, N. dkk, (2017), Mirza D.S., (2016), seberapa baik upaya pencapaian IPM akan berpengaruh pada besarnya angka kemiskinan di daerah.

### **1.6.3. Paradoks Capaian Kinerja dan Kesejahteraan**

Menurut PP No. 30 tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil, capaian kinerja merupakan target kinerja yang dibandingkan dengan realisasinya. Pencapaian kinerja Pemerintah Daerah baik akan beriringan dengan kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan tergantung bagaimana dimensi hubungan antar individu, psikologis, kesehatan, lingkungan dan emosi itu terbentuk (Bourke & Geldens, 2007). Dalam UU No. 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, adanya upaya meningkatkan kesejahteraan bertujuan untuk mewujudkan penghidupan layak bagi masyarakat secara berencana, memiliki arah, dan berkelanjutan. Mengartikan kesejahteraan masyarakat terbentuk dengan melihat sejauh mana upaya Pemerintah Daerah mencapai hasil terbaik kerja yang berdampak bagi masyarakat.

Upaya meningkatkan capaian kinerja dipikirkan akan membawa kemajuan daerah dengan kualitas manusia meningkat. Dengan ini, sejauh mana kesejahteraan masyarakat terbentuk tergantung pada berhasilnya kinerja Pemerintah Daerah. Kesejahteraan masyarakat dimaknai ketika kualitas hidup manusia di daerah baik. Menurut BPS (2021), ukuran untuk mengukur sejauh mana kualitas masyarakat daerah itu terwujud ada dalam IPM. Dimensi IPM digunakan untuk melihat kualitas pembangunan daerah terkait kesejahteraan masyarakat di daerah (BPS, 2014). IPM terbentuk dalam dimensi yang memuat ukuran hasil kuantitatif dan presentase yaitu, Kesehatan, Pendidikan

(pengetahuan), dan Standar Hidup yang Layak. Kinerja Pemerintah Daerah inilah menentukan keberhasilan IPM daerah melalui program atau kegiatan berdampak. Tujuannya, dengan kualitas hidup masyarakat baik maka daya saing daerah akan tampak dibanding daerah lainnya.

Tetapi, kinerja Pemerintah Daerah dengan IPM seolah menjadi paradoks capaian kinerja dan kesejahteraan. Dimana Pemerintah Daerah berlomba mencapai hasil tertinggi kinerja dengan realisasi program atau kegiatan, tetapi justru tidak berdampak pada IPM. Tidak jarang capaian kinerja Pemerintah Daerah malah menjadi paradoks dan membuat ini disalah artikan. Ketidaksesuain pemikiran atas suatu benar padahal itu salah ataupun sebaliknya merupakan definisi sebuah paradoks (Markinson, 1965:206). Paradoks kinerja merupakan ketidaksesuaian ukuran kinerja dengan nilai yang berdampak (Van Thiel, S., & Leeuw, F. L., 2002). Artinya kinerja Pemerintah Daerah terlihat baik, belum tentu kenyataan pada IPM baik, begitu juga dengan keadaan sebaliknya.

Didukung oleh Fitriyanti, S., dkk (2019), dimana peningkatan IPM disetiap tahun tidak menjamin peringkat IPM Kabupaten/Kota di tingkat lebih tinggi dan tetap diposisi terbawah. Dilanjut Muhtar & Amarullah (2018), memberikan pengetahuan status yang didapatkan Pemerintah Daerah berupa Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) oleh BPK tentang kinerja Pemerintah Daerah tidak menunjukkan peningkatan kesejahteraan dan malah faktual menunjukkan permasalahan kemiskinan. Rasa bangga mencapai peningkatan atau status baik, nyatanya tidak

selaras dengan dampak. Banyak individu mengejar kebahagiaan dengan merasa dirinya memiliki *value* bahagia, padahal kenyataannya tidak (Zerwas, F. K., & Ford, B. Q., 2021). Pemerintah Daerah harus mengedepankan dampak kinerja untuk kesejahteraan masyarakat. Jika kinerja Kinerja Pemerintah Daerah berdampak bagi masyarakat, maka otomatis pencapaian IPM juga akan mengikutinya. Sejatinya, itu lebih bermanfaat daripada mengejar suatu hanya untuk pencitraan saja.

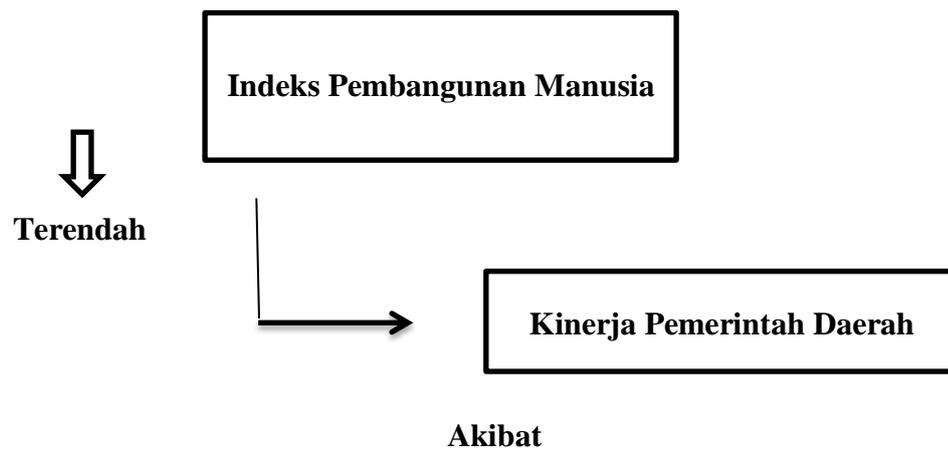
Hambatan Kinerja Pemerintah Daerah jika terjadi menjadi paradoks kinerja. Meskipun menurut Vestikowati, E., (2016) salah satu hambatan terletak pada SDM dan anggaran. Tetapi menurut Kementrian PAN RB Republik Indonesia, hambatan implementasi kinerja di Indonesia terletak pada ketidaksesuaian Pemerintah Daerah dalam program atau kegiatan meliputi, (i) Tujuan dan Sasaran fokus *output*, (ii) Keberhasilan berupa kuantitatif drajad capaian tujuan atau sasaran, (iii) Program atau Kegiatan berdampak, dan (iv) Anggaran yang relevan dengan tujuan atau sasaran melalui program atau kegiatan. Hambatan ini diperkuat oleh Epstein, PD, & Fass, S. (1987), definisi dari kinerja pemerintah seharusnya menjawab pertanyaan, (i) Bagaimana responsivitas upaya memenuhi kebutuhan masyarakat? (ii) Bagaimana pelayanan memberikan nilai baik bagi masyarakat?.

<b>Variabel</b>	<b>Indikator</b>
<b>Preposisi dari Paradoks</b>	1. Hasil Kinerja 2. Kesesuaian Dampak

*Sumber: Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002)*

## 1.7. Kerangka Pemikiran

**Tabel 1. 7**  
**Kerangka Pemikiran**



Analisis Penelitian	
Variabel	Indikator
<b>Kinerja Pemerintah Daerah</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Visi, Misi, Tujuan, dan Sasaran</li> <li>3. Tugas Pokok dan Fungsi</li> <li>4. Struktur Organisasi dan Personalia</li> <li>5. Program Kerja, dan Anggaran</li> </ol>
<b>IPM</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dimensi Kesehatan (UHH)</li> <li>2. Dimensi Pendidikan (HLS dan RLS)</li> <li>3. Dimensi Standar Hidup yang Layak (Pendapatan Rill Perkapita disesuaikan)</li> </ol>
<b>Preposisi dari Paradoks</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hasil Kinerja</li> <li>2. Kesesuaian Dampak</li> </ol>

*Sumber: Mahsun (2018), BPS RI, Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002)*

## **1.8. Definisi Konseptual dan Operasional**

### **1.8.1. Definisi Konseptual**

Konseptual mengacu pada pembahasan konsep. Pengaplikasian konsep dimungkinkan sesuai relevansi pembahasan, sebagai berikut:

1. Kinerja Pemerintah Daerah adalah implementasi rencana kerja untuk mengetahui hasil terukur antara target dengan realisasi melalui program atau kegiatan Dinas terkait dari Pemerintah Daerah.
2. IPM merupakan pengukuran mendasar secara utuh yang menunjukkan hasil pencapaian pembangunan manusia di daerah dalam dimensi.
3. Paradoks yaitu ketidaksesuaian pandangan atas sesuatu yang benar padahal itu salah, dan sebaliknya. Dalam hal ini capaian kinerja dan kesejateraan, dimana perwujudan ketidaksesuaian antara capaian kinerja Pemerintah Daerah dengan IPM.

### **1.8.2. Definisi Operasional**

Definisi operasional mengacu pembahasan turunan dari konsep, lebih spesifik sesuai pandangan atas ukuran yang dijalaninya (Idrus M., 2004:109). Definisi operasional pada penelitian ini yaitu, Analisis Capaian Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Blora. Selanjutnya penelitian di analisis menggunakan kajian, sebagai berikut:

1. Hasil kinerja Pemerintah Daerah tertuang dalam RKPD tahun 2022 berdasar RPJMD tahun 2016-2021 dan hasil pelaksanaan dalam

LKjIP Pemerintah Daerah maupun LKjIP Dinas atau OPD. Selanjutnya, diketahui atas predikat capaian kinerja melalui SAKIP.

Adapun menggunakan indikator menurut Mahsun M. (2018:198) untuk melihat ukuran atas upaya kinerja Pemerintah Daerah melalui Dinas terkait, yaitu:

- a. Visi, Misi, Tujuan, dan Sasaran
  - b. Tugas Pokok dan Fungsi
  - c. Struktur Organisasi dan Personalia
  - d. Program Kerja, dan Anggaran
2. Dokumen atas upaya peningkatan IPM dan berasal dari Dinas terkait atas kepentingan, yaitu, Dinas Kesehatan, DPPKB, Dinas Pendidikan, Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja, DPUPR, dan BAPPEDA atau dimungkinkan dinas lain di Kabupaten Blora.
3. Selanjutnya, pembahasan menggunakan indikator dari dimensi pembentuk IPM oleh BPS (2021) perhitungan metode baru, meliputi:
- a. Dimensi Kesehatan (Umur Harapan Hidup Saat Lahir/UHH)
  - b. Dimensi Pendidikan  
(Harapan Lama Sekolah/HLS, dan Rata-Rata Lama Sekolah/RLS)
  - c. Dimensi Standar Hidup yang Layak (Pendapatan riil perkapita yang disesuaikan)

4. Mengetahui realisasi kinerja Pemerintah Daerah, hambatan atau keluaran dari hasil capaian IPM atas upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. Digunakan indikator dari paradoks menurut Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002), yaitu:
  - a. Hasil Kinerja
  - b. Kesesuaian Dampak
5. Hasil pustaka dokumen lain, dokumentasi, dan pendalaman wawancara oleh Informan dari dinas Pemerintah Daerah dan *Non-Government Organization (NGO)*, untuk mendukung pembahasan lebih relevan berkaitan topik yang dibahas.

## **1.9. Metode Penelitian**

### **1.9.1. Tipe Penelitian**

Penelitian kualitatif, dimana deskriptif menganalisis dokumen dan pernyataan Informan sebagai penjelasan relevansi permasalahan dan pemecahan masalah penelitian. Ciri desain penelitian kualitatif adalah bertumbuh seiring waktu, mudah berubah (*flexible*), dan nampak pada proses penelitian (Prastowo, A. 2016). Selanjutnya, pendalaman analisis menggunakan paradigma non-positivistik dengan pendekatan kritis. Hal ini untuk menemukan pandangan atau pemikiran lain atas proses, mulai dari tahap pengumpulan, hasil wawancara, pengolahan data, hingga tahap pengambilan kesimpulan guna menjawab pertanyaan penelitian.

## **1.9.2. Situs Penelitian**

### **1.9.2.1. Tempat Penelitian**

Lokasi di Kabupaten Blora, dimana bertempat di Satuan Kerja atau Dinas (Dinas Kesehatan, DPPKB, Dinas Pendidikan, dan Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja, DPUPR, BAPPEDA, dan Dinsos P3A), tempat aktor non-pemerintahan (Akademisi dan Semi Pemerintahan), hingga lokasi berbeda dimungkinkan untuk memperjelas guna mengoptimalkan hasil pembahasan. Tempat penelitian juga di dasarkan pada orientasi kemudahan dan kenyamanan pengambilan data penelitian.

### **1.9.2.2. Waktu Penelitian**

Kegiatan perizinan permohonan penelitian hingga wawancara terjadi bulan September hingga Desember (di 4 bulan). Kegiatan pengambilan data dilakukan dengan *offline* (tatap muka), *online*, dan *hybride* (campuran). Perizinan permohonan pengambilan data penelitian dilakukan pada akhir September. Selanjutnya, kegiatan observasi awal dilakukan pada minggu akhir September. Terakhir kegiatan wawancara Informan hingga pengambilan data dan dokumentasi dilakukan dari akhir bulan September sampai minggu kedua bulan Desember.

**Tabel 1.8 Tempat Penelitian**

No.	Informan	Lokasi
<b>A. Dinas/Aktor Pemerintahan</b>		
1.	Dinas Kesehatan	Kantor Dinas Kesehatan
2.	DPPKB	Ruang Pertemuan Bidang Program dan Keuangan DPPKB
3.	UPTD PUSKESMAS Kecamatan Ngawen	Ruang Kepala UPTD PUSKESMAS Kecamatan Ngawen
4.	Dinas Pendidikan	Ruang Sekretaris Dinas Pendidikan
5.	Dinas Sosial P3A	Ruang Kepala Bidang Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
6.	Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja	Ruang Kepala Sub Bagian Program dan Keuangan Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja
7.	DPUPR	Ruang Sekretariat DPUPR
8.	BAPPEDA	Ruang Bidang Pemerintahan dan Pembangunan Manusia
<b>B. Non-Pemerintahan (NGO)</b>		
9.	Dewan Pendidikan	Ruang Diskusi Dewan Pendidikan
10.	Akademisi (Dosen UT)	Kabupaten Blora
11.	Akademisi (Dosen POLTEKKES)	*(online)

*Sumber: Penetapan setelah Kegiatan Wawancara Penelitian*

**Tabel 1.9 Kegiatan dan *Timeline* Penelitian**

No.	Kegiatan	<i>Timeline</i> Penelitian													
		September				Oktober				November				Desember	
		4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
1.	Perizinan Permohonan Penelitian														
2.	Observasi Awal														
3.	Wawancara ( <i>In dept interview</i> )														
4.	Pengambilan Data Penelitian														
5.	Dokumentasi														

**Tabel 1.10 Rencana Jadwal Wawancara Informan Penelitian**

No.	Informan	Jabatan Informan	Hari/Tanggal	Waktu (Mulai-Selesai)
1.	Dinas Kesehatan	<b>Iwan Budhi Prasetyo, SE</b> (Staf Program dan Keuangan)	Rabu, 16 November 2022	Pukul 09.00 – 09.35
2.	DPPKB	<b>Retno Widyastuti, S.Pd</b> (Kepala Sub Bagian Program dan Keuangan) <b>Suprpti, SH.</b> (Subkor Advokasi dan Penggerakan)	Jumat, 18 November 2022	Pukul 10.00 – 11.15
3.	UPTD PUSKESMAS	<b>dr. Nur Istifah</b> (Kepala UPTD PUSKESMAS Kecamatan Ngawen)	Selasa, 22 November 2022	Pukul 08.10 – 09.30

4.	Dinas Pendidikan	<b>Widodo, S.Pd., M.Pd</b> (Sekretaris Dinas Pendidikan Kabupaten Blora)	Rabu, 16 November	Pukul 10.00 – 10.45
5.	Dinas Sosial P3A	<b>Mustakim, S. Sos., M.Si.</b> (Kepala Bidang Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak)	Selasa, 15 November 2022	Pukul 10.50 – 12.20
6.	DINPERINAKER	<b>Eny Kurniasih, S.E., MM.</b> (Kepala Sub Bagian Program dan Keuangan)	Selasa, 15 November 2022	Pukul 09.00 – 09.40
7.	DPUPR	<b>Ir. Tedi Rindaryo Widodo</b> (Sekretaris DPUPR) <b>Kanthi Suseno, SE</b> (Kepala Sub Bagian Program dan Keuangan)	Kamis, 8 Desember 2022	Pukul 07.46 – 08.40
8.	BAPPEDA	<b>Wawan Dedi Marahendra S.E., M.A.</b> (Jabatan Fungsional Pada Bidang Penelitian dan Pengembangan Manusia) <b>Nailatul Muayyadad, S. Si.</b> (Sub Koor Pembangunan Manusia Bidang Kesehatan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa) <b>Ganis Cahyo Utomo, SH., MM.</b> (Sub Koor Pembangunan Manusia Bidang Pendidikan dan Sosial)	Senin, 14 November 2022	Pukul 13.40 – 15.40
9.	Dewan Pendidikan	<b>Mas Sugiarto M., M.Pd.</b> (Ketua Dewan Pendidikan)	Rabu, 16 November 2022	Pukul 11.00 – 13.10
10.	Akademisi	<b>Daeng Hadyanti Merkarini, SE, MM.</b> (Akademisi atau Pengajar di Perguruan Tinggi)	Senin, 21 November 2022	Pukul 09.00 – 09.40
11.	Akademisi	<b>Dr. Krisdiana Wijayanti, M. Mid</b> (Kepala Program Studi D3 Kebidanan POLTEKkES Semarang)	Jumat, 9 Desember 2022	Pukul 09.00 – 09.30

*Sumber: Penetapan setelah Kegiatan Wawancara Penelitian*

### **1.9.3. Subjek Penelitian**

Menurut Prastowo, A. (2016:195), subjek penelitian adalah orang yang secara sukarela memberikan informasi penelitian (Informan). Berdasar subjek yang diteliti, maka subjek penelitian akan menyesuaikan siapa saja yang termasuk dalam kebutuhan pembahasan. Subjek penelitian adalah dinas berkaitan dengan relevansi penelitian, yaitu, Dinas Kesehatan, DPPKB, Dinas Pendidikan, DINPERINAKER, DPUPR, BAPPEDA, dan Dinsos P3A. Serta diperdalam pengetahuan Informan aktor non-pemerintah (Akademisi). Kesesuaian dimaksudkan agar pembahasan pertanyaan penelitian dapat dijawab secara relevan.

### **1.9.4. Jenis Data**

Jenis data penelitian berupa data kuantitatif dan kualitatif. Data tersebut memuat rencana kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Blora berdasar RPJMD Periode 2016-2021, dan realisasi kegiatan program IPM dalam LKjIP Kabupaten Blora dan Dinas tahun 2021, penilaian SAKIP Dinas, dan hasil wawancara Informan aktor pemerintah dan non-pemerintah. Jenis data kuantitatif memuat data angka, sedangkan kualitatif penjelasan atas realitas permasalahan mendalam yang bisa menjadi sumber data keperluan pembahasan penelitian.

Data kualitatif, meliputi fakta, opini, dan pandangan kritis mengenai topik pendukung pembahasan penelitian, juga berupa hasil wawancara Informan. Fakta, meliputi hasil faktual dokumen pendukung

terkait. Opini, berdasar pada asumsi Informan terkait atas permasalahan. Selanjutnya pandangan, bisa berupa logika kritis untuk mendukung pembahasan sesuai kebutuhan.

#### **1.9.5. Sumber Data**

Sumber data yaitu, kesesuaian tempat dimana data dapat diperoleh untuk pembahasan penelitian (Hadi, S., 2015). Tempat yang bermakna dimana data didapatkan dalam penelitian ini dan menjadi modal mengaplikasikan teknik penelitin, yaitu berupa dokumen, laporan, naskah, pandangan, ataupun kejadian dalam proses kegiatan penelitian. Adapun sumber data sebagai bahan analisis untuk mencapai hasil penelitian, sebagai berikut:

##### **1.9.5.1. Data Primer**

Data pokok, berupa hasil wawancara penelitian kepada dinas Pemerintahan Daerah dan narasumber non-pemerintahan, data kuantitatif dari dokumen, laporan. Dokumen, laporan ataupun naskah data kuantitatif pada analisis capaian hasil kinerja dan capaian IPM berupa hasil, upaya, dan permasalahan terkait, yaitu:

1. Wawancara untuk mendapat data faktual berasal dari aparat Pemerintah Daerah pada Dinas terkait dan non aktor pemerintahan atas pertanyaan penelitian di Kabupaten Blora.

2. Realisasi hasil kinerja Pemerintah Daerah tertuang dalam RKPD tahun 2022 berdasar RPJMD periode tahun 2016-2021 dan hasil pelaksanaan dalam LKjIP Kabupaten Blora dari 5 (lima) Dinas terkait, hingga predikat capaian kinerja melalui penilaian SAKIP Dinas terkait di Kabupaten Blora tahun 2021.

#### **1.9.5.2. Data Sekunder**

Data pendukung, berupa obeservasi maupun kajian pustaka dari dokumen, seperti buku, catatan, atau laporan kerja yang digunakan untuk melengkapi penyusunan penelitian. Data ini juga dari sumber lain yang dimungkinkan.

1. Dokumen laporan atau evaluasi atas aktivitas kinerja melalui program atau kegiatan dari Dinas lain yang terkait. Peraturan bersumber dari Pemerintah Daerah hingga Pemerintah Pusat.
2. Pandangan oleh aktor pemerintahan atau Dinas lain guna mendukung pembahasan penelitian.

#### **1.9.6. Teknik Pengumpulan Data**

Menurut Prastowo, A., (2016:208), pengumpulan data merupakan teknik atas upaya untuk mendapatkan data penelitian dengan standar yang ditentukan. Pengumpulan data harus sistematis di runtutkan dari teknik utama ke pendukung agar penelitian berjalan efisien dan efektif. Teknik mengumpulkan data menjadi upaya untuk mengumpulkan data

relevan pemenuhan pembahasan atas pertanyaan penelitian. Sehingga teknik pengumpulan data harus melalui proses yang menghasilkan data faktual untuk menjawab pertanyaan penelitian. Kegiatan observasi, wawancara mendalam, dan dokumentasi adalah pengumpulan data yang biasanya digunakan (Prastowo, A. 2016:211). Melihat pernyataan tersebut, teknik pengumpulan data penelitian ini, sebagai berikut:

#### **1.9.6.1. Observasi**

Teknik untuk melihat dan mengetahui fenomena perilaku maupun tindakan subjek penelitian. Tindakan guna memperdalam rasa (*feeling*) penelitian dalam aktivitas penelitian. Artinya observasi melihat secara langsung subjek penelitian. Misalnya mengamati karakteristik dari dinas terkait untuk memudahkan pengambilan data dan mengetahui secara langsung proses bahan penelitian agar pembahasan bisa maksimal. Kegiatan dilakukan dilapangan untuk mendapatkan dan mengumpulkan informasi berguna dalam mendukung pembahasan penelitian.

#### **1.9.6.2. Wawancara Mendalam (*In-depth interviewing*)**

Wawancara adalah metode atas teknik pengumpulan data berupa komunikasi verbal antara peneliti dan informan objek untuk memperoleh informasi yang diteliti (Noor M., 2015). Teknik wawancara dengan pertanyaan terbuka secara mendalam yang dilakukan kepada aparat Pemerintah Daerah, seperti pada Dinas terkait yang berkepentingan di Kabupaten Blora. Memberikan

pertanyaan penelitian untuk mengungkap hasil pembahasan. Selain itu, Informan *Non-Government Organization (NGO)* atau aktor non-negara yang juga dilibatkan untuk memperdalam dan mendukung pembahasan penelitian. Seperti Akademisi dan Mitra Dinas di Kabupaten Blora ataupun Informan lain sesuai untuk mendukung penelitian. Selain itu, pertimbangan kesesuaian metode kualitatif yang realisasinya melibatkan NGO digunakan untuk memperkuat penelitian. Melalui Informan NGO pengembangan pembahasan dapat dimungkinkan di lain sisi aktor pemerintahan. Sehingga hasil yang didapatkan diharapkan akan lebih baik. Adapun kegiatan wawancara Informan penelitian dilakukan secara *offline* (tatap muka atau langsung), *online*, dan *hybride* (campuran antara *online* dan *offline*).

#### **1.9.6.3. Dokumentasi**

Dokumen merupakan hasil telaah kejadian masa lalu baik untuk sekarang maupun masa depan berupa tulisan yang tercatat (Prastowo, A., 2016). Penelitian ini menggunakan dokumen berupa bukti fisik bisa hasil foto, gambar, rekaman, video, dan lampiran, atau pandangan atas perilaku selama kegiatan yang dilakukan. Kegiatan ini bertujuan untuk melengkapi data untuk diolah lebih lanjut. Sehingga nantinya data hasil dari pengumpulan data dapat mendukung maksimalnya pembahasan pertanyaan penelitian. Dokumentasi juga digunakan sebagai syarat atas keseriusan dalam kegiatan penelitian.

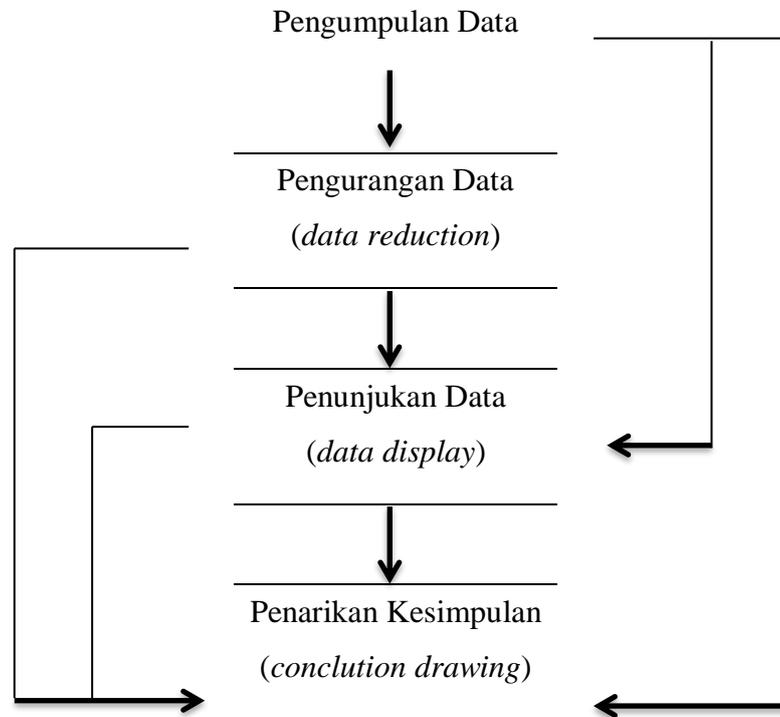
### 1.9.6. Analisis dan Interpretasi Data

Pada dasarnya data yang di analisis pada penelitian kualitatif adalah proses (Prastowo, A., 2016). Proses yang dimaksud ketika mengumpulkan data, analisis sudah dilakukan untuk melihat dan memastikan upaya mencapai keberhasilan dengan benar atau tidak. Penelitian di analisis dengan mendeksripsikan pembahasan kritis atas analisa data kuantitatif, pandangan, maupun hasil lain. Menurut Miles dan Huberman (1994) dalam Idrus, M., (2007:181), langkah menganalisis data dilakukan melalui kegiatan Pengurangan Data (*data reduction*), Penunjukan Data (*data display*), dan Penarikan Kesimpulan dari data (*conclusion drawing*). Analisis ini menggunakan model Analisis Interaktif, yaitu proses interaktif berkesinambungan di dalam pembahasan untuk analisis penelitian kualitatif.

Analisis dilakukan ketika proses pengumpulan data sudah didapatkan dan dirasa cukup. Penemuan data akan diolah dengan Pengurangan Data (*data reduction*). Dilakukan secara berulang dengan memilih data atau informasi relevan berupa catatan lengkap atau parsial untuk melihat gambaran ‘mentah’ dari penelitian. Selanjutnya, Penunjukan Data (*data display*) dengan analisis terkait data yang didapatkan untuk menyesuaikan pandangan awal. Kedua proses ini dilakukan berulang, dimulai untuk menemukan kesimpulan awal hingga Penarikan Kesimpulan (*conclusion drawing*) secara final. Adapun proses analisis dapat digambarkan alur, sebagai berikut:

### Bagan 1.

#### Alur Teknik Analisis Data



Sumber: Miles dan Huberman (1994) dalam Idrus (2007)

#### 1.9.7. Kualitas Data

Menurut Idrus, M., (2007:178), keabsahan hasil penelitian dapat dilakukan menggunakan teknik Triangulasi. Hasil penelitian dinilai baik ketika temuan data (triangulasi data) dan hasil jawaban Informan subjek penelitian (triangulasi subjek) mendapatkan kesimpulan sama. Menurut Prastowo, A., 2016:211), triangulasi berupa bukti catatan lapangan, ukuran tak terlihat dari jawaban penelitian, daftar pertanyaan, dan lainnya yang termasuk. Artinya, ketika data dan jawaban subjek selaras, maka pembahasan menemui hasil penelitian yang sesungguhnya.