

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XV/MPSR/1998 (TAP MPR No.XV/MPR/1998) merupakan landasan hukum dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 (UU No. 22/1999) tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Alfitra (2011) kemudian mengatakan bahwa UU tersebut mengalami revisi menjadi UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang menegaskan bahwa kewenangan Pemda untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah berdasarkan asas otonomi.

UU No. 32/2004 selain memberikan kewenangan otonomi kepada Pemda juga mewajibkan tiap kepala daerah untuk memberikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) kepada pemerintah pusat. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 3 tahun 2007 (PP No. 3/2007) tentang laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah kepada dewan perwakilan rakyat daerah, dan informasi laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat menyebutkan bahwa ruang lingkup LPPD mencakup penyelenggaraan urusan kebijakan desentralisasi (politik dan fiskal), tugas pembantuan dan tugas umum pemerintahan.

Penyelenggaraan urusan desentralisasi meliputi urusan wajib dan pilihan. Mustikarini dan Fitriyani (2012) mengatakan bahwa Urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara. Sedangkan urusan pilihan merupakan urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah. sehingga isi dari LPPD Pemerintah Kabupaten/Pemerintah Kota (Pemkab/Pemkot) sangat

tergantung dengan urusan yang menjadi tanggung jawabnya dan karakteristik dari masing-masing Pemda tersebut.

Sejak tahun 2001 setelah reformasi, Indonesia mulai menjalankan prinsip-prinsip desentralisasi dan otonomi daerah sesuai dengan semangat perwujudan cita-cita reformasi. Kebijakan ini mengubah penyelenggaraan pemerintah dari yang sebelumnya bersifat terpusat sekarang menjadi terdesentralisasi yang artinya adanya penyerahan kewenangan dan tanggung jawab pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan tanggung jawab, pemerintah daerah diberi kewenangan dan tanggung jawab untuk mengurus rumah tangganya sendiri sehingga daerah akan terlihat lebih mandiri, baik dari segi pengelolaan keuangan yang dibutuhkan untuk kegiatan operasionalnya dan pelayanan kepada masyarakat.

Penelitian ini mempelajari tentang karakteristik pemerintah daerah, karakteristik berarti mempunyai sifat khas sesuai dengan perwatakan tertentu. Lesmana (2010) mengatakan bahwa karakteristik pemerintah daerah berarti sifat khas dari otoritas administratif pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Elemen-elemen yang terdapat dalam laporan keuangan pemerintah daerah dapat menggambarkan karakteristik pemerintah daerah. Laporan keuangan merupakan suatu alat yang memfasilitasi transparansi akuntabilitas publik, yang menyediakan informasi yang relevan mengenai operasionalnya, posisi keuangan, arus kas, dan penjelasan atas pos-pos yang ada dalam laporan keuangan tersebut.

PP No. 6/2008 tentang pedoman evaluasi penyelenggaraan pemerintah daerah menyebutkan bahwa salah satu evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah berupa evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah (EKPPD). Setelah itu dilengkapi dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 73 Tahun 2009 (Permendagri No. 73/2009) tentang tata cara pelaksanaan evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dan

Permendagri Nomor 74 Tahun 2009 tentang pedoman pemberian penghargaan kepada penyelenggara pemerintahan daerah. Pasal 5 Permendagri No. 73/2009 ini disebutkan bahwa EKPPD menggunakan LPPD sebagai sumber informasi utama.

Metode EKPPD dilakukan dengan menilai total indeks komposit kinerja (IKK) penyelenggaraan pemerintahan daerah. Total IKK penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan penjumlahan hasil penilaian yang meliputi indeks capaian kinerja dan indeks kesesuaian materi. Indeks capaian kinerja diukur dengan menilai IKK pada aspek tataran pengambil kebijakan dan pelaksanaan kebijakan.

Besarnya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dapat terlihat dengan adanya fakta bahwa pemerintah daerah masih mengharapkan dana perimbangan dari pemerintah pusat. Hal ini dapat menimbulkan dampak yang negatif terhadap penyelenggaraan pemerintahan sehingga pelayanan publik yang dilakukan pemerintah daerah tidak dapat berjalan dengan maksimal karena belanja aparaturnya belum dapat dibiayai oleh diri sendiri. Hal ini menimbulkan wacana di pemerintah daerah mengenai pengelolaan keuangan yang baik melalui terciptanya *good governance*. Penelitian yang dilakukan Sadjarto (2000) mengungkapkan bahwa dengan tercapainya *good governance* maka akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah.

Adi (2006) menyatakan bahwa pada kenyataannya kebijakan otonomi daerah yang diterapkan pemerintah pusat belum dapat berjalan dengan baik karena masih banyak terjadi kesenjangan antar daerah di Indonesia. Dan ini didukung dengan pernyataan Kucoro (2004) yang mengatakan bahwa kesenjangan ini muncul berkaitan dengan adanya sumbangan akan hasil eksploitasi sumber daya terhadap pembangunan ekonomi yang hanya berkutat di pusat. Penelitian yang dilakukan oleh Bhinadi (2010) mengungkapkan bahwa adanya ketidakseimbangan pembangunan antara Jawa dengan pulau-pulau lain atau antara Kawasan Barat Indonesia (KBI) dengan Kawasan Timur Indonesia (KTI).

Meskipun dalam prakteknya otonomi daerah di Indonesia masih belum baik, karena jika dibandingkan dengan negara-negara di Asia otonomi daerah mereka sudah berjalan dengan baik misalnya Cina yang jumlah penduduknya 1,4 miliar mereka hanya memiliki daerah otonom sebesar 33 daerah, dimana setiap satu daerahnya melayani 42 juta penduduk, sedangkan India dengan jumlah penduduk mencapai 1,21 miliar hanya memiliki 35 daerah otonom dimana setiap satu daerahnya melayani 34 juta penduduk. Jika dibandingkan dengan Indonesia yang jumlah penduduknya hanya 243 juta jiwa memiliki daerah otonom yang lebih banyak sebesar 502 daerah dan satu daerah melayani 484 ribu penduduk. Berkaitan dengan hal tersebut, maka pemerintah daerah harus pandai dalam menyelenggarakan pemerintahannya sehingga tercipta tata kelola pemerintahan yang baik serta adanya evaluasi yang berkala atas capaian pemerintah daerah dalam kurun waktu tertentu. Halacmi dalam Mustikarini dan Fitriyani (2012) mengatakan bahwa pengukuran kinerja merupakan salah satu cara yang dapat digunakan pemerintah daerah dalam mencapai pemerintahan yang baik.

Dalam penelitian ini, peneliti akan menjelaskan beberapa karakteristik yang digunakan diantaranya adalah ukuran daerah, kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pusat, belanja modal, kewajiban dan ukuran legislatif. Ukuran Daerah merupakan luas atau area besaran suatu wilayah yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam mencapai setiap program yang dikerjakannya, misalnya luas wilayah dijadikan sebagai alat pengukur daerah dalam hal kinerjanya. Sedangkan Kekayaan Daerah adalah aset atau barang yang dimiliki daerah baik yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah maupun yang berasal dari perolehan lain yang sah baik yang bergerak maupun tidak bergerak beserta bagian-bagiannya ataupun yang merupakan satuan tertentu yang dapat dinilai, dihitung, diukur, atau ditimbang termasuk surat-surat berharga lainnya.

Ketergantungan daerah pada pusat adalah meningkatkan kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan daerah, baik secara intensifikasi maupun ekstensifikasi

sehingga daerah memiliki dana yang signifikan dalam rangka membiayai pembangunan daerah guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam upaya meningkatkan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sangat ditentukan oleh faktor ekonomi atau potensi ekonomi yang dimiliki prospek untuk dikembangkan bagi setiap daerah.

Belanja Modal merupakan komponen belanja langsung dalam anggaran pemerintah yang menghasilkan *output* berupa aset tetap. Dalam pemanfaatan aset tetap yang dihasilkan tersebut, ada yang bersinggung langsung dengan pelayanan publik atau dipakai oleh masyarakat (seperti jalan, jembatan, trotoar, gedung olah raga, stadion, halte, dan rambu lalu lintas) dan ada yang tidak langsung dimanfaatkan oleh publik (seperti gedung kantor pemerintahan).

Kewajiban adalah pengorbanan manfaat ekonomi masa datang yang cukup pasti yang timbul dari keharusan sekarang atau suatu kesatuan usaha untuk mentransfer aset atau menyediakan atau menyerahkan jasa kepada kesatuan lain di masa datang sebagai akibat transaksi atau kejadian masa lalu. Sedangkan Ukuran Legislatif merupakan ukuran yang dilakukan oleh legislator dalam menjalankan fungsinya sebagai salah satu lembaga pengawas eksekutif agar kinerja pemerintah daerah yang diawasi bisa lebih meningkat.

Berdasarkan penelitian-penelitian terdahulu, menurut Patrick dalam Mustikarini dan Fitriasari (2012) telah meneliti mengenai karakteristik daerah yang diterapkan pada pemerintah daerah Pennsylvania. Ia meneliti tentang komponen organisasi yang digunakan sebagai faktor yang mempengaruhi inovasi administratif. Variabel yang digunakan untuk memproksikan karakteristik daerah terdiri dari (a) ukuran daerah; (b) *functional differentiation*; (c) umur daerah; dan (d) *intergovernmental revenue*. Penelitian yang dilakukan Kusumawardani (2012) meneliti tentang pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Penelitian tersebut menggunakan variabel ukuran daerah (*size*), kemakmuran, ukuran legislatif, dan leverage untuk memproksikan

karakteristik pemerintah daerah dan hasil penelitiannya adalah *size*, kemakmuran, ukuran legislatif secara simultan mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah dan secara parsial variabel *size* dan ukuran legislatif berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah sedangkan kemakmuran dan *leverage* tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Mustikarini dan Fitriasisari (2012), namun tidak semua variabel independen digunakan dalam penelitian ini. Temuan audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang termasuk dalam variabel independen tidak dimasukkan dalam penelitian ini karena pertimbangan akan ketersediaan data. Jadi, Variabel independen penelitian Mustikarini dan Fitriasisari (2012) yang digunakan dalam penelitian ini adalah ukuran daerah, tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, dan belanja daerah. Hasil dari penelitian terdahulu berkesimpulan bahwa Semua variabel yang digunakan berpengaruh signifikan terhadap variabel dependen dengan arah yang sesuai dengan hipotesis kecuali untuk variabel belanja daerah.

Selain mengacu pada penelitian Mustikarini dan Fitriasisari (2012), dalam penelitian ini juga menambahkan beberapa variabel independen lain yang diduga memiliki pengaruh terhadap skor kinerja pemerintah daerah yaitu kewajiban dan ukuran legislatif.

Menurut Standar Akuntansi Pemerintah Nomor 09 (SAP No.09), Variabel Kewajiban adalah total utang pemerintah daerah berupa utang jangka panjang dan utang jangka pendek sehingga utang yang timbul dari peristiwa masa lalu penyelesaiannya mengakibatkan aliran keluar sumber daya ekonomi pemerintah. Penelitian ini menambahkan Variabel ukuran legislatif karena sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki fungsi pengawasan terhadap pemerintah daerah agar daerah dapat mengalokasikan anggaran yang ada untuk didayagunakan dengan baik Winanma dan Murni dalam Sumarjo (2010) yang menyatakan bahwa lembaga legislatif atau DPRD merupakan lembaga yang memiliki fotensi dan peran strategis terkait dengan pengawasan keuangan daerah. Banyaknya jumlah anggota

legislatif seharusnya diharapkan akan semakin besar sumber daya yang dimiliki untuk memberikan kinerja yang baik dari pemerintah daerah tersebut kepada masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Sumarjo (2010) yang menyatakan bahwa DPRD bertugas melakukan peningkatan pengawasan terhadap pemerintah daerah sehingga berdampak dengan adanya peningkatannya kinerja pemerintah daerah, yang akhirnya terbentuknya titik temu bahwa semakin besar anggota legislatif maka semakin besar pula kinerja pemerintah daerah atau sebaliknya.

Peneliti ini menggunakan hasil Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2007 sampai dengan tahun 2012, karena dengan menggunakan data tahun tersebut maka diharapkan dapat memberikan informasi yang relevan untuk kondisi saat ini tentang kinerja pemerintah daerah. Motivasi penelitian ini adalah untuk mengkonfirmasi penelitian Mustikarini dan Fitriasari (2012) dan mengetahui apakah variabel kewajiban dan ukuran legislatif berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas dilakukan penelitian dengan judul : **“Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Antara Tahun 2007-2012”**.

B. Batasan Penelitian

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan. Pertama, sampel yang digunakan hanya terbatas di daerah kabupaten/kota daerah istimewa Yogyakarta sehingga hasil temuan dan rekomendasi dari peneliti kurang dapat diberlakukan untuk mengukur tren kinerja pemerintah daerah seluruh wilayah kabupaten/kota di Indonesia karena penelitian hanya melingkupi wilayah Yogyakarta.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang maka dapat dirumuskan pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja Pemda kabupaten/kota?
2. Apakah tingkat kekayaan daerah berpengaruh terhadap kinerja Pemda kabupaten/kota?
3. Apakah tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh terhadap kinerja Pemda kabupaten/kota?
4. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap kinerja Pemda kabupaten/kota?
5. Apakah kewajiban berpengaruh terhadap kinerja Pemda kabupaten/kota?
6. Apakah ukuran legislatif berpengaruh terhadap kinerja pemda kabupaten/kota?
7. Apakah ukuran daerah, kekayaan daerah, ketergantungan pada pemerintah pusat, belanja modal, kewajiban, dan ukuran legislatif berpengaruh secara bersama-sama terhadap kinerja pemda kabupaten/kota?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan dengan perumusan masalah, penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

- a. Mendapatkan bukti empiris bahwa ukuran pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.
- b. Mendapatkan bukti empiris bahwa tingkat kekayaan daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.

- c. Mendapatkan bukti empiris bahwa ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.
- d. Mendapatkan bukti empiris bahwa belanja modal berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.
- e. Mendapatkan bukti empiris bahwa kewajiban berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.
- f. Mendapatkan bukti empiris bahwa ukuran legislatif berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.
- g. Mendapatkan bukti empiris bahwa ukuran daerah, kekayaan daerah, ketergantungan pada pusat, belanja modal, kewajiban, ukuran legislatif secara bersama-sama berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.

E. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi semua pihak, diantaranya :

- a. Bagi Peneliti

Untuk menerapkan ilmu yang diperoleh ketika dibangku kuliah dan mempraktekannya sesuai dengan kondisi yang ada.

- b. Bagi Perangkat Daerah

Diharapkan dapat memberikan masukan bagi perangkat daerah akan pentingnya ukuran, tingkat kekayaan, ketergantungan, belanja modal, kewajiban, dan ukuran legislatif terhadap kinerja pemerintah daerah, agar kinerja pemda lebih baik.

c. Bagi Akademisi

Sebagai sarana untuk mengembangkan ilmu pengetahuan serta untuk mengevaluasi sejauh mana sistem pendidikan telah dijalankan sesuai dengan kebutuhan dan kondisi.