

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Titik awal terpenting dari sejarah desentralisasi di Indonesia yaitu pada tahun 1999. Munculnya reformasi akibat ambruknya ekonomi Indonesia dengan tuntutan demokratisasi telah membawa perubahan pada kehidupan masyarakat, termasuk didalamnya pola hubungan pusat daerah. Desentralisasi mengalihkan berbagai kewenangan dan tanggung jawab pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Mustikarini dan Fitriasari, 2012). Pada tahun 1999 ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua Undang-Undang tersebut merupakan skema otonomi daerah yang diterapkan mulai tahun 2001. Pada tahun 2004 diterbitkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dikarenakan sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut menegaskan kewenangan Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi (Mustikarini dan Fitriasari, 2012).

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2008 bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan

commit to user

masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan otonomi daerah selain berdasarkan pada aturan hukum, juga sebagai penerapan tuntutan globalisasi yang wajib diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, utamanya dalam menggali, mengatur, dan memanfaatkan potensi besar yang ada di masing-masing daerah.

Transformasi struktur pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi tersebut akan mengubah hubungan antara rakyat Indonesia dan negara dengan memberikan otonomi yang besar kepada Pemerintah Daerah. Secara teori, desentralisasi ke tingkat kabupaten/kota akan mengurangi tuntutan separatisme di provinsi sekaligus memperkuat akuntabilitas pemerintah daerah kepada konstituen mereka (Bennet, 2010). Pada proses pendelegasian wewenang terdapat hubungan antara masyarakat/*principal* dengan pemerintah daerah/*agent*, legislatif/*principal* dengan pemerintah daerah/*agent*, dan juga antara masyarakat/*principal* dengan legislatif/*agent*. Adanya perbedaan kepentingan dari masing-masing peran, mengakibatkan adanya konflik yang disebut sebagai *agency conflict* (Arifianti, Payamta dan Sutaryo, 2013). *Agency conflict* lebih cenderung timbul antara prinsipal yaitu masyarakat dengan pemerintah sebagai agen. Pemerintah memiliki kesempatan untuk melakukan tindakan-tindakan *opportunistic* sebab mereka memiliki peluang untuk menggunakan *discretionary power* nya (Prakosa, 2013) dan masyarakat memiliki tuntutan atas transparansi dan akuntabilitas publik atas pengelolaan keuangan oleh Pemerintah (Rahmanurrasjid, 2008).

Akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah (agent) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (Mardiasmo, 2002). Salah satu alasan pentingnya pengukuran kinerja sektor publik adalah sebagai alat pelaporan akuntabilitas dan transparansi (Robinson, 2002). Oleh karena itu pengukuran kinerja sektor publik perlu dilaksanakan dengan seksama.

Menentukan pengukuran kinerja pemerintah daerah tidaklah mudah. Sebelum instansi menggunakan suatu sistem pengukuran kinerja, hendaknya dilakukan penilaian akan kesiapan sumberdaya organisasi dalam memanfaatkan informasi hasil pengukuran kinerja. Hal ini perlu dilakukan untuk menghindari informasi hasil pengukuran kinerja menjadi “tumpukan” indikator yang tidak termanfaatkan (Swindell dan Kelly, 2002 dalam Silaholo dan Halim, 2005). Menurut Robinson, 2002 : 3) bahwa terdapat sejumlah pertanyaan yang harus dipertimbangkan secara hati-hati sebagai landasan dalam membangun suatu sistem pengukuran kinerja sektor publik. Salah satunya, apakah alat ukur tersebut mencerminkan secara akurat kinerja para manajer agen sektor publik yang sedang dievaluasi?. Secara singkat laporan kinerja sektor publik merupakan alat komunikasi antara tujuan yang telah dicapai dengan manajer yang bertanggung jawab atas pencapaian tugas tersebut, mendorong mereka mengambil keputusan yang konsisten dengan sasaran organisasi serta menjadi alat yang secara tepat mengukur kontribusi prestasi yang

dicapai manajer tertentu terhadap tujuan lembaga sektor publik secara umum (Harun, 2009 : 75).

Tidak adanya sistem pengukuran kinerja pemerintah daerah yang komprehensif telah mengarah pada pembentukan prakarsa bersama antara pemerintah dan organisasi-organisasi internasional untuk mengembangkan dan menerapkan sistem pengukuran kinerja yang komprehensif untuk semua pemerintah daerah di Indonesia (The World Bank Group, 2013). Di bawah payung Fasilitas Dukungan Desentralisasi (DSF) multi donor, prakarsa tersebut dipimpin bersama-sama oleh subtim pengukuran kinerja pemerintah daerah di bawah Tim Keuangan Publik dan Pembangunan Daerah Bank Dunia dan divisi program ekonomi dari Yayasan Asia (The Asia Foundation - TAF). Suatu indeks kinerja pemerintah daerah disusun berdasarkan empat pilar tematik, yaitu : manajemen keuangan publik (PFM), kinerja fiskal, pemberian layanan dan iklim investasi.

Disisi lain, *Government Accounting Standard Board* (GASB), dalam *Concept Statements No.2*, membagi pengukuran kinerja dalam tiga kategori indikator, yaitu (1) indikator pengukuran *service efforts*, (2) indikator pengukuran *service accomplishment*, dan (3) indikator yang menghubungkan antara *efforts* dengan *accomplishment*. *Service efforts* berarti bagaimana sumber daya digunakan untuk melaksanakan berbagai program atau pelayanan jasa yang beragam. *Service accomplishment* diartikan sebagai prestasi dari program tertentu. Di samping itu perlu disampaikan juga penjelasan tertentu berkaitan dengan pelaporan kinerja ini (*explanatory information*). Pengukuran-pengukuran ini melaporkan jasa apa saja yang disediakan oleh pemerintah, apakah jasa tersebut sudah memenuhi tujuan

commit to user

yang ditentukan dan apakah efek yang ditimbulkan terhadap penerima layanan/jasa tersebut. Perbandingan *service efforts* dengan *service accomplishment* merupakan dasar penilaian efisiensi operasi pemerintah (GASB, 1994 dalam Sadjiarto, 2000).

Pengukuran kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia didasarkan pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) adalah laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selama 1 (satu) tahun anggaran yang berdasarkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah yang disampaikan oleh kepala daerah kepada Pemerintah Pusat. LPPD inilah kemudian menjadi sumber utama yang digunakan untuk melakukan EKPPD. EKPPD (Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan) merupakan suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja (PP 6 Tahun 2008). Tata cara pelaksanaan EKPPD sebagaimana di atur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 73 Tahun 2009. Metode EKPPD dilakukan dengan menilai total indeks komposit kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan hasil akhir berupa “Indeks Hasil Evaluasi LPPD” yang selanjutnya disebut sebagai skor kinerja (Permendagri 73 Tahun 2009). Skor kinerja merupakan penjumlahan hasil penilaian yang meliputi indeks capaian kinerja dan indeks kesesuaian materi. Indeks capaian kinerja diukur dengan menilai Indikator Kinerja Kunci (IKK) pada aspek tataran pengambil kebijakan dan pelaksanaan kebijakan (Permendagri 73

commit to user

Tahun 2009), sedangkan indeks kesesuaian materi dilakukan dengan membandingkan materi yang disajikan dalam LPPD dengan materi yang seharusnya disajikan sesuai PP Nomor 3 Tahun 2007, yang meliputi : urusan desentralisasi (urusan wajib dan urusan pilihan), tugas pembantuan, tugas umum pemerintahan, dan kelengkapan laporan (RPJMD dan gambaran umum daerah). Kriteria penilaian yang ditetapkan terhadap skor kinerja dibagi kedalam empat tingkatan prestasi sebagaimana berikut : skor 4-3, status sangat tinggi menunjukkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan yang sangat baik ; skor 3-2, status tinggi menunjukkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan yang baik; dan skor 2-1 status sedang menunjukkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan yang sedang. Penetapan peringkat, skor dan status kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota secara nasional yang dituangkan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia setiap tahunnya

Penelitian ini mengulas mengenai beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Faktor-faktor yang mempengaruhi berupa variabel independen meliputi indikator kinerja kunci aspek keuangan pada tataran pengambil kebijakan, seperti transparansi dalam pemanfaatan alokasi, pencairan dan penyerapan DAU, DAK, dan Bagi Hasil ; intensitas, efektivitas, dan transparansi pemungutan sumber-sumber pendapatan asli daerah dan pinjaman/obligasi daerah; efektivitas perencanaan, penyusunan, pelaksanaan tata usaha, pertanggung jawaban, dan pengawasan APBD; dan pengelolaan potensi daerah. Indikator kinerja kunci perlu dilakukan penelitian untuk mengetahui apakah indikator kinerja kunci tersebut relevan atau tidak untuk menilai kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.

commit to user

Penelitian terkait kinerja Pemda telah dilakukan oleh beberapa peneliti, dengan indikator kinerja yang dilihat dari kinerja ekonomi atau keuangan. Lin *et al* (2010) melakukan penelitian terkait kinerja ekonomi Pemda di Cina pada tahun 2005 dan hasil penelitian menemukan bahwa pendapatan Pemda, ekspor, impor, GDP dan income of family mempunyai pengaruh positif terhadap kinerja ekonomi. Coll *et al* (2006) juga melakukan penelitian terkait kinerja Pemda (rasio efisiensi) di Spanyol pada tahun 1995 yang meliputi pengaruh tax, self-generate, revenue, grant, leverage dan belanja daerah dan hasil penelitian menunjukkan hanya grant dan leverage yang berpengaruh terhadap kinerja Pemda di Spanyol.

Penelitian terkait kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah belum banyak dilakukan di Indonesia. Penelitian yang pernah dilakukan oleh Mustikarini dan Fitriyani (2012), dan Sudarsana dan Rahardjo (2013) dan yang mengaitkan karakteristik pemerintah daerah dan temuan BPK terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia, Pranataningrum (2012) yang mengkaitkan pengaruh aspek keuangan terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah sedangkan Arifianti, Payamta, Sutaryo (2013) mengkaitkan pengaruh pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota di Indonesia. Ketiga penelitian tersebut menggunakan variabel dependen kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai PP Nomor 6 Tahun 2008.

Objek dalam penelitian ini adalah Pulau Jawa. Pulau Jawa merupakan pulau terpadat di Indonesia. Pulau Jawa sebagai pusat pemerintahan dan aktifitas di

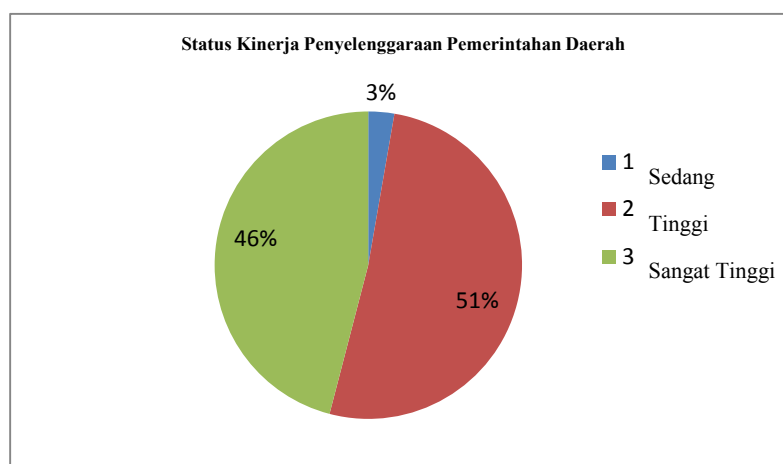
commit to user

Indonesia, memiliki sumber daya alam dan sumber daya manusia yang memadai seharusnya ditargetkan dalam kategori status sangat tinggi menunjukkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan yang sangat baik (Kemendagri, 2012). Target Kemendagri untuk kinerja sangat baik bagi pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa tersebut belum sepenuhnya terpenuhi. Hal ini dibuktikan dengan hasil EKPPD yang dirilis Kemendagri selama kurun waktu 2010 s/d 2012.

Berdasarkan pada hasil EKPPD tahun 2012 dari 119 pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa yang memperoleh status sangat tinggi yang menunjukkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan yang sangat baik sebanyak 51 kab/kota, status tinggi menunjukkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan yang baik sebanyak 57 kab/kota dan status sedang menunjukkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan yang sedang sebanyak 3 kab/kota, sedangkan 8 kab/kota belum dilakukan penilaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara lengkap dapat dilihat pada grafik 1.1 sebagaimana dibawah ini.

Grafik 1.1

Distribusi Status Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota Se-Pulau Jawa Tahun 2012



Sumber : Olah Data Penulis, 2015

commit to user

Grafik tersebut diatas mengindikasikan bahwa 54% pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa belum mampu menyelenggarakan pemerintahan daerah dengan predikat sangat baik. Hal ini merupakan permasalahan yang penting untuk dikaji faktor penyebabnya, sehingga dapat diidentifikasi alternatif solusi untuk memperbaiki kinerja pemerintah daerah sebagaimana di targetkan oleh Kemendagri tersebut.

Berdasarkan hal tersebut diatas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terkait beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota di Pulau Jawa.

I.2 Rumusan Masalah

Penelitian ini melatarbelakangi keinginan untuk menggali lebih jauh tentang kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada EKPPD. Kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang didasarkan PP Nomor 6 Tahun 2008 dinilai dengan menggunakan indikator kinerja kunci yang relatif banyak. Menurut Swindell dan Kelly (2002) dalam Silaholo dan Halim (2005) bahwa sebelum instansi menggunakan suatu sistem pengukuran kinerja, hendaknya dilakukan penilaian akan kesiapan sumberdaya organisasi dalam memanfaatkan informasi hasil pengukuran kinerja. Hal ini perlu dilakukan untuk menghindari informasi hasil pengukuran kinerja menjadi “tumpukan” indikator yang tidak termanfaatkan. Oleh karena itu sebagian indikator kinerja kunci khususnya pada aspek keuangan perlu dilakukan penelitian untuk mengetahui relevannya. Indikator yang tidak relevan bisa dilakukan pengkajian ulang dalam

menentukan skor/hasil pemeringkatan EKPPD sedangkan indikator kunci yang relevan tetap dijadikan dasar pengukuran kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Atas dasar paparan di atas, masalah dalam penelitian ini dapat dinyatakan dengan pertanyaan seperti berikut :

1. Apakah serapan dana perimbangan berpengaruh positif terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia?
2. Apakah alokasi belanja langsung pada APBD berpengaruh positif terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia?
3. Apakah derajat desentralisasi fiskal berpengaruh positif terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia?
4. Apakah besaran silpa berpengaruh negatif terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia?
5. Apakah efisiensi belanja berpengaruh negatif terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia?
6. Apakah efektifitas PAD berpengaruh positif terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia?
7. Apakah pertumbuhan PAD berpengaruh positif terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia?

I.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat mencapai tujuan yang dapat dinyatakan sebagai berikut ini.

1. Memperoleh bukti empiris terkait pengaruh serapan dana perimbangan terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

commit to user

2. Memperoleh bukti empiris terkait pengaruh alokasi belanja langsung pada APBD terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.
3. Memperoleh bukti empiris terkait pengaruh derajat desentralisasi fiskal terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.
4. Memperoleh bukti empiris terkait pengaruh besaran silpa terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.
5. Memperoleh bukti empiris terkait pengaruh efisiensi belanja terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.
6. Memperoleh bukti empiris terkait efektifitas PAD terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.
7. Memperoleh bukti empiris terkait pertumbuhan PAD terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

I.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah dapat memberikan masukan yang berguna antara lain sebagai berikut :

1. Bagi Pemerintah Pusat selaku tim penilai penyelenggaraan pemerintahan daerah, hasil penelitian ini dapat menjadi masukan dalam menentukan indikator dalam menilai kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. Bagi Pemerintah Daerah selaku penyelenggara pemerintahan, hasil penelitian ini dapat dijadikan pertimbangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan diharapkan mampu memberikan dorongan untuk lebih meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.

commit to user

3. Bagi profesi di bidang akademik, hasil penelitian ini dapat memberikan bahan referensi bagi peneliti-peneliti lain pada bidang kajian sejenis.
4. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini dapat menjadi informasi terkait kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga dapat digunakan sebagai alat pengawasan terhadap Pemerintah Daerah.

