

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Era keterbukaan yang dimulai pada era reformasi di Indonesia pada tahun 1998 berdampak pada semakin meningkatnya kesadaran masyarakat perihal hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Warga negara memiliki kesempatan untuk menyampaikan aspirasinya perihal pembangunan dengan berbagai cara, salah satunya dengan menyuarakan aspirasi agar kinerja penyelenggaraan pemerintah di Indonesia terus diperbaiki, karena kinerja penyelenggaraan pemerintah akan berkaitan dengan kualitas hidup masyarakat, dan capaian pemerintah dapat mencerminkan tingkat peradaban masyarakat, Oleh karena itu, desakan terhadap pengelolaan organisasi dan pengelolaan keuangan yang mengedepankan transparansi dan akuntabilitas menjadi isu yang sangat penting terutama di organisasi pemerintah daerah (Yuhertiana *et al*, 2016). Tata kelola keuangan daerah yang baik dapat meningkatkan skor kinerja penyelenggaraan Pemerintah Daerah secara signifikan, karena hal ini akan memudahkan Pemerintah Daerah dalam merencanakan dan menentukan prioritas pembangunan daerah (Ayharuddin dan Amrillah, 2018).

Dengan berkembangnya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di era reformasi menjadi stimulus perkembangan akuntansi sektor publik di Indonesia untuk berkembang pesat. Perubahan penyelenggaraan pemerintahan yang semula sentralisasi menjadi desentralisasi diawali dengan munculnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan

diperbaharui menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dengan berlakunya peraturan tersebut, Pemerintah Daerah telah diberikan kewenangan yang sangat besar untuk dapat mengelola sendiri pembangunan daerahnya, yang diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerahnya.

Menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia yang pelaksanaannya dimulai pada tahun 2001 dan diharapkan dapat menciptakan kemajuan yang signifikan dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia dengan adanya peningkatan kualitas pelayanan publik yang lebih baik, pelaksanaan pembangunan daerah yang lebih terarah dan melaksanakan jalannya pemerintahan secara transparan dan akuntabel serta sesuai dengan peraturan yang berlaku (Widagdo dan Munir, 2017). Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, Pemerintah Daerah dapat memaksimalkan potensi berupa sumber daya manusia, dana, serta sumber daya lain yang termasuk kekayaan daerah yang dimiliki.

Desentralisasi memiliki tujuan meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, mengembangkan kehidupan demokrasi, keadilan, kesetaraan, dan menjaga keharmonisan hubungan antara pusat dan daerah serta antar daerah (Sidik *et al*, 2002). Pada awalnya Pemerintah Daerah sangat bertumpu pada kebijakan yang ditetapkan Pemerintah Pusat, dengan adanya kebijakan desentralisasi, menjadikan Pemerintah Daerah sebagai daerah otonom mandiri. Bagi pemerintah daerah, kebijakan ini merupakan tantangan baru dan

juga peluang karena adanya kewenangan yang cukup besar untuk mengatur dan mengelola seluruh sumber daya potensial yang mereka melalui kebijakan yang dirancang dan dilaksanakan (Mardiasmo, 2004:43).

Dalam pelaksanaan tata kelola penyelenggaraan pemerintahannya, Pemda wajib mempertanggungjawabkan kepada publik secara transparan, akuntabel, akurat, dan objektif (Mardiasmo, 2004:30). Pertanggungjawaban tersebut diwujudkan dalam bentuk Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2019 tentang Laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah 2019. LPPD memuat informasi yang berasal dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang dilaksanakan oleh suatu Pemerintah Daerah dan mencakup satu kesatuan hasil pengukuran kinerja yang antara lain capaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dan capaian kinerja pelaksanaan tugas pembantuan.

Kinerja merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi yang tertuang dalam perumusan perencanaan strategis suatu organisasi. Pengukuran kinerja secara terus menerus akan memberikan umpan balik, sehingga upaya perbaikan secara berkelanjutan akan mencapai keberhasilan pada masa yang akan datang (Bastian, 2006).

Penilaian kinerja pemerintah dalam bentuk Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD) menggunakan LPPD sebagai sumber informasi utama memfokuskan pada informasi pencapaian kinerja dalam tingkatan pengambilan kebijakan dan pelaksana kebijakan menggunakan Indikator Kinerja Kunci (IKK). Hasil proses EKPPD berupa skor kinerja yang

dicapai dan diurutkan menjadi peringkat secara nasional. Skor kinerja ini merupakan kombinasi dari “Indeks Kesesuaian Materi” dan “Indeks Capaian Kinerja” setelah menjalani proses pembobotan. Kriteria penilaian yang ditetapkan terhadap skor kinerja tersebut terbagi ke dalam 4 tingkatan prestasi, yaitu sangat tinggi, tinggi, sedang, dan rendah. Serta ditetapkan secara nasional setiap tahun yang diterbitkan oleh keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia.

Analisis rasio keuangan pada anggaran dilakukan dengan cara membandingkan hasil yang diperoleh pada satu periode dengan periode sebelumnya sehingga kecenderungan yang terjadi dapat diketahui. Selain itu, memungkinkan pula dilakukan dengan cara membandingkan rasio keuangan yang dimiliki pemerintah daerah dengan rasio daerah lain atau potensi daerah yang relatif sama untuk dilihat bagaimana posisi rasio keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya. Jenis-jenis rasio keuangan diantaranya yaitu rasio derajat desentralisasi, rasio kemandirian keuangan, rasio efektivitas pendapatan asli daerah, rasio efisiensi, dan rasio efektivitas pajak (Halim, 2007:231).

Rasio derajat desentralisasi fiskal dapat mencerminkan derajat kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total penerimaan daerah. Semakin tinggi derajat kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi (Sartika, 2019). Sedangkan rasio efektivitas pendapatan asli daerah dapat mencerminkan kemampuan suatu Pemerintah Daerah dalam mengelola dan memanfaatkan penerimaan PAD sesuai dengan target yang telah ditetapkan. Penelitian yang dilakukan oleh Azhari et al (2020) menyebutkan bahwa semakin tinggi efektivitas suatu daerah, maka program yang direalisasikan oleh daerah tersebut akan memberikan manfaat

terhadap perekonomian rakyat dan memberikan efek positif terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah.

Menurut Mardiasmo (2009:127) kinerja sektor publik memiliki sifat multidimensional, yang dapat diartikan bahwa kinerja secara keseluruhan tidak dapat ditunjukkan dengan hanya menggunakan indikator tunggal. Faktor keuangan yang diberikan tidak cukup untuk digunakan sebagai satu-satunya informasi, tetapi juga diperlukan informasi dari aspek non-keuangan. Dalam sektor pengawasan jalannya pemerintahan yang mempengaruhi kinerja pemerintah daerah dapat ditunjukkan dengan pengawasan oleh masyarakat yang erat hubungannya dengan tingkat kualitas pendidikan masyarakat yang dapat diukur melalui Indeks Pembangunan Manusia (IPM) (Arifianti *et al*, 2013).

Indeks Pembangunan Manusia merupakan indikator utama yang menunjukkan tingkat kesejahteraan masyarakat berdasarkan tingkat kesehatan, pendidikan, dan standar hidup layak untuk menyajikan suatu ukuran yang mencerminkan upaya pembangunan manusia (Verawaty *et al*, 2019). Kebijakan otonomi dan desentralisasi harus selalu mengutamakan aspirasi dan kepentingan publik yang dapat dilihat dengan tingkat partisipasi masyarakat di dalam pemerintahan. Jika suatu daerah menunjukkan tingginya partisipasi masyarakat, maka proses terwujudnya otonomi dan desentralisasi pada Pemerintah Daerah akan terlaksana dengan baik.

Penelitian mengenai IPM terhadap skor kinerja penyelenggaraan pemerintah oleh Widagdo dan Munir (2017) yang mengkaitkan IPM dengan kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur menyimpulkan bahwa IPM berpengaruh positif terhadap kinerja penyelenggaraan

pemerintah daerah. Hal ini terjadi karena masyarakat di daerah tersebut akan lebih mudah dalam menerima berbagai informasi maupun teknologi yang ada. Produktivitas masyarakat di Daerah tersebut dalam mengoptimalkan potensi sumber daya yang terdapat di daerahnya akan meningkat. Hal ini dapat disimpulkan bahwa semakin tinggi IPM pada suatu daerah maka proses pengawasan masyarakat terhadap kinerja penyelenggaraan Pemerintah Daerah akan semakin baik.

Kemudahan masyarakat dalam menerima berbagai informasi dan teknologi yang ada dipengaruhi oleh tingkat perkembangan teknologi informasi dan komunikasi (TIK), karena distribusi informasi dan komunikasi sangat efektif dilakukan dengan menggunakan teknologi yang memungkinkan terjadinya pertukaran informasi yang cepat dan efisien (Khoirunnisa dan Budiarti, 2020). Kemajuan TIK memberikan manfaat adanya peningkatan daya tampung untuk mengumpulkan, menyimpan, memanipulasikan, dan menyajikan informasi; adanya peningkatan kecepatan penyajian informasi; penurunan biaya perolehan informasi terutama biaya untuk transmisi data yang cepat dalam jarak jauh; meningkatnya kemampuan distribusi informasi yang semakin cepat dan luas, dan karena itu informasi lebih mudah diperoleh, dengan menembus batas-batas geografis, politis, maupun kedaulatan; dan meningkatnya penggunaan informasi dengan keanekaragaman pelayanan yang dapat diberikan, hingga memungkinkan pemecahan masalah yang ada secara lebih baik serta dibuatnya prediksi masa depan yang lebih tepat (Miarso, 2007:90).

Kemunculan *e-government* menjadi salah satu bukti peran teknologi informasi dan komunikasi di bidang pemerintahan, fakta membuktikan bahwa *e-government* dapat meningkatkan kerjasama antara pemerintah dengan pihak-

pihak lain, seperti pemerintah dengan warga masyarakat melalui *Government to Citizen* (G2C), pemerintah dengan perusahaan-perusahaan bisnis melalui *Government to Business Enterprises* (G2B), maupun antar pemerintah lain melalui *Government to Government* (G2G), dan menciptakan pemerintahan yang inovatif, berkualitas, pemerintahan yang profesional, pemerintahan digital, dan reformasi dalam pemerintahan yang baik (Muntaqo, 2017).

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Wardhana *et al* (2020) menyimpulkan bahwa perkembangan Indeks Pembangunan Teknologi Informasi dan Komunikasi (IP-TIK) terus mengalami peningkatan di Indonesia. Status IP-TIK menunjukkan dampak positif yang dapat memberikan manfaat bagi peningkatan produktivitas, Namun, walaupun IP-TIK Indonesia telah terjadi perkembangan yang signifikan, tingkat pemanfaatannya tidak sebaik negara-negara ASEAN lainnya, meskipun Indonesia sebagai negara kepulauan menjadikan TIK berperan penting dalam melakukan proses pertukaran dan penyebaran informasi sehingga dapat menurunkan keterbelakangan dengan negara lain dalam proses pembangunan.

Semakin baik kondisi teknologi pada suatu daerah, maka akan berdampak pada setiap output yang dihasilkan. Hal ini terjadi karena dengan hadirnya teknologi mampu meningkatkan efisiensi pekerjaan sehingga dapat memperoleh hasil yang optimal. Beberapa penelitian yang dilakukan oleh Widiyastuti (2015), Al-Mursyid (2019), Khoirunnisa dan Budiarti (2020), serta Wardhana *et al* (2020) dapat disimpulkan bahwa IP-TIK berdampak terhadap pertumbuhan ekonomi yang signifikan. Penggunaan TIK menjadikan produksi barang dan jasa dengan jumlah yang lebih banyak dengan waktu yang lebih singkat dan memberikan pelayanan yang lebih efisien. TIK memberikan peluang usaha dan penghasilan serta

meningkatkan efektivitas pelayanan jasa masyarakat oleh Pemerintah Daerah sehingga meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Usman *et al* (2019) tentang kekayaan daerah dan belanja modal terhadap skor kinerja penyelenggaraan pemerintah menyimpulkan bahwa belanja modal berpengaruh secara signifikan terhadap skor kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah, namun kekayaan daerah tidak berpengaruh secara signifikan terhadap skor kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah. Berdasarkan hasil tersebut dapat disimpulkan bahwa peran total aset untuk meningkatkan skor kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah belum berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Sedangkan belanja modal berhubungan erat dengan investasi pemerintah daerah yaitu dengan disediakannya fasilitas serta infrastruktur yang berkaitan langsung dengan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Dengan semakin banyak pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah selaku agen maka akan mendukung pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat yang merupakan principal, sehingga akan diikuti dengan peningkatan skor kinerja penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

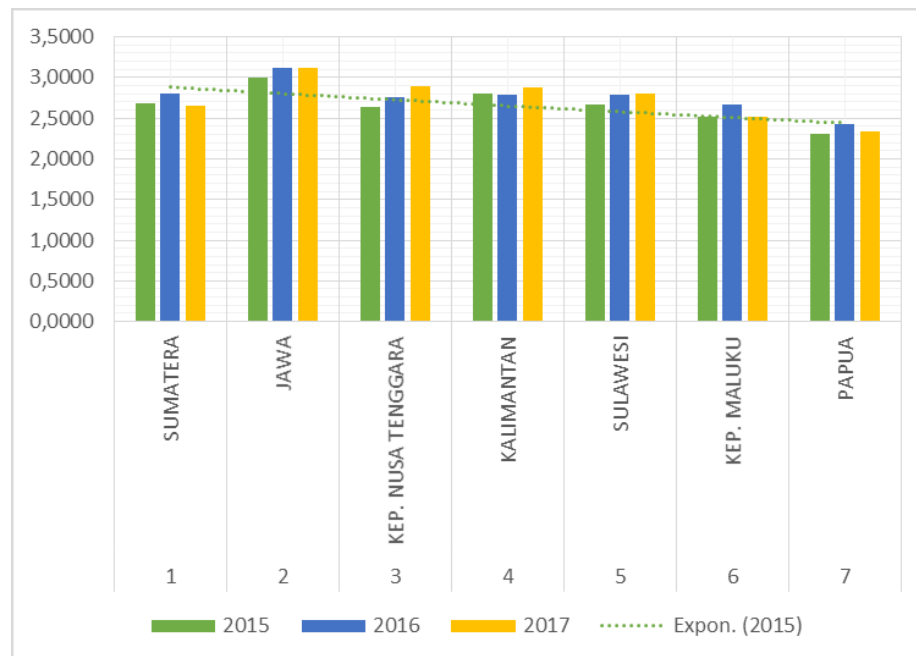
Penelitian yang dilakukan oleh Zuhri dan Soleh (2016), Putri dan Rahayu (2019), serta Azhari *et al* (2020) menyebutkan bahwa semakin tinggi rasio efektivitas pendapatan asli daerah maka skor kinerja penyelenggaraan Pemerintah Daerah akan semakin baik. Hal ini dikarenakan karena efektivitas menunjukkan keberhasilan dari program-program yang telah direncanakan oleh pemerintah daerah dan semakin tinggi efektivitas suatu daerah, maka program yang direalisasikan oleh daerah tersebut akan memberikan manfaat terhadap kepentingan publik, perekonomian masyarakat, dan memberikan efek positif

terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Hal ini tidak sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Ani dan Dwirandra (2014), Mudhofar dan Tahar (2016), serta Indiyanti dan Rahyuda (2018) yang menyebutkan bahwa rasio efektivitas pendapatan asli daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal yang berkaitan langsung dengan skor kinerja penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Adanya desentralisasi, perubahan basis kas menjadi basis akrual secara penuh, semangat reformasi, dan perkembangan Teknologi Informasi dan Komunikasi diharapkan dapat meningkatkan akuntabilitas dan transparansi, mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan partisipasi dan perbaikan alokasi sumber daya produktif, serta menjadikan daerah otonom yang mandiri dengan memberikan kewenangan yang cukup besar dalam mengatur dan mengelola sumber daya potensial yang terdapat pada daerah tersebut melalui kebijakan-kebijakan yang akan berdampak pada skor kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah (Sidik *et al*, 2002).

Target-target yang diharapkan serta upaya yang dilakukan tidak sejalan dengan banyaknya aduan yang dilaporkan oleh masyarakat serta hasil kemajuan kinerja penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang dinilai sangat lambat bahkan mengalami penurunan sepanjang tahun 2015-2017 yang dapat dilihat dari skor kinerja penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang ditetapkan dalam keputusan menteri dalam negeri menunjukkan bahwa kinerja yang telah diupayakan belum maksimal.

Gambar 1.1
Skor Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia
tahun 2015-2017



Sumber: Kementerian Dalam Negeri (Data diolah)

Bersumber pada data yang terdapat pada Gambar 1.1, diagram batang tersebut mencerminkan bahwa skor kinerja penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang terbagi dalam beberapa pulau cenderung lambat dan masih terdapat ketidakstabilan dari kinerja seperti yang terjadi pada Pemerintahan Daerah Provinsi yang berada di Pulau Sumatera, Kepulauan Maluku, dan Papua.

Berdasarkan Indikator garis eksponensial pada diagram tersebut dapat dikatakan bahwa hasil capaian kinerja Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia secara keseluruhan belum sesuai yang diharapkan, karena berdasarkan skor kinerja penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang dihasilkan mencerminkan bahwa upaya yang dilakukan untuk meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat belum sesuai dengan manfaat yang diterima.

Ombudsman sebagai lembaga pengawas penyelenggara pelayanan publik meluncurkan laporan tahunan yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah

merupakan sektor pelayanan publik yang paling banyak dilaporkan oleh masyarakat kepada Ombudsman sepanjang tahun 2020, dimana 39,59% aduan masyarakat berkaitan dengan kinerja Pemerintah Daerah dengan total laporan berjumlah 1.621 aduan. Hasil ini tidak jauh berbeda dengan tahun 2019. Pemerintah hampir selalu menjadi lembaga negara dengan laporan terbanyak setiap tahunnya (CNN Indonesia, 2021).

Survey yang dilakukan oleh Ombudsman terhadap 2.366 unit layanan juga menemukan bahwa tingkat kepatuhan Pemerintah Daerah terhadap standar pelayanan publik masih rendah (Ombudsman RI, 2019). Tingginya aduan masyarakat perihal kinerja Pemerintah daerah setiap tahunnya serta upaya yang dilakukan belum sesuai dengan manfaat yang dirasakan menjadikan Pemerintah Daerah diharapkan dapat lebih memprioritaskan dalam perbaikan dan peningkatan pengelolaan sumber daya dan potensi yang terdapat pada daerah yang dimiliki melalui kebijakan-kebijakan yang dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan peningkatan layanan publik kepada masyarakat, sehingga kinerja penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang baik dan *Good Government Governance* dalam pemerintahan dapat terwujud.

Berdasarkan penjelasan dalam latar belakang permasalahan dan masih terbatasnya penelitian terdahulu tentang Rasio Keuangan, Indeks Pembangunan Manusia, serta Indeks Pembangunan Teknologi Informasi dan Komunikasi terhadap skor kinerja penyelenggaraan pemerintah, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Faktor Keuangan dan Non-Keuangan Terhadap Skor Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia Tahun 2015-2017”**

1.2 RUMUSAN MASALAH

Mengacu pada latar belakang permasalahan di atas, maka permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah rasio derajat desentralisasi fiskal berpengaruh terhadap skor kinerja penyelenggaraan Pemerintah Daerah Provinsi?
2. Apakah rasio efektivitas pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap skor kinerja penyelenggaraan Pemerintah Daerah Provinsi?
3. Apakah Indeks Pembangunan Manusia berpengaruh terhadap skor kinerja penyelenggaraan Pemerintah Daerah Provinsi?
4. Apakah Indeks Pembangunan Teknologi Informasi dan Komunikasi berpengaruh terhadap skor kinerja penyelenggaraan Pemerintah Daerah Provinsi?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji pengaruh rasio derajat desentralisasi fiskal terhadap skor kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah provinsi.
2. Untuk menguji pengaruh rasio efektivitas pendapatan asli daerah terhadap skor kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah provinsi.
3. Untuk menguji pengaruh Indeks Pembangunan Manusia terhadap skor kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah Provinsi.
4. Untuk menguji pengaruh Indeks Pembangunan Teknologi Informasi dan Komunikasi terhadap skor kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah provinsi.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Berdasarkan tujuan yang telah di uraikan di atas, maka penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat bagi berbagai pihak, diantaranya:

2. Bagi Akademisi

Diharapkan penelitian ini dapat digunakan sebagai sumber literatur, bahan bacaan, maupun bahan pertimbangan dalam mengembangkan teori dan sebagai referensi untuk penelitian selanjutnya.

3. Bagi Pemerintahan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi untuk dimanfaatkan sebagai informasi dan bahan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan untuk mengoptimalkan pelayanan publik dan memaksimalkan sumber daya potensial daerah dalam upaya meningkatkan skor kinerja penyelenggaraan Pemerintah Daerah di Indonesia.