**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang Penelitian**

Otonomi daerah merupakan suatu bentuk perwujudan pendelegasian wewenang dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di mana pemerintah daerah mempunyai wewenang untuk mengatur daerahnya sendiri baik dari sektor keuangan maupun dari sektor non keuangan (Sulistyowati, 2011). Salah satu tujuan diselenggarakannya otonomi daerah adalah agar pembangunan di daerah hampir menyerupai dengan pembangunan nasional. Hal ini merupakan bentuk evaluasi atas pelaksanaan pembanguan ekonomi yang selama ini hanya berfokus pada pembangunan nasional dibandingkan pembangunan daerah. Otonomi daerah diharapkan dapat memberikan arah agar terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan masyarakat, dan peningkatan persaingan pertumbuhan ekonomi di Indonesia.

Dengan diberlakukannya otonomi daerah maka terdapat dua aspek kinerja keuangan yang dituntut agar lebih baik dibanding dengan era sebelum otonomi daerah. Aspek pertama adalah bahwa daerah diberi kewenangan mengurus pembiayaan daerah dengan kekuatan utama pada kemampuan Pendapatan Asli Daerah. Aspek kedua yaitu disisi manajemen pengeluaran daerah, bahwa pengelolaan keuangan daerah harus lebih akuntabel dan transaparan tentunya menuntut daerah agar lebih efisien dan efektif dalam pengeluaran daerah (Azhar, 2008).

Penyelenggaraan pemerintah daerah harus mengedepankan azas transparansi dan akuntabilitas. Pengunaan azas tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan pertanggungjawaban pemerintah terhadap masyarakat, salah satu caranya dengan penerapan transparansi atau keterbukaan. Transaparansi penyelenggaraan pemerintahan memberi kesempatan kepada masyarakat untuk mengetahui kebijakan yang akan dan telah diambil oleh pemerintah sehingga adanya hubungan timbal balik atau *feedback* yang dapat diberikan oleh masyarakat terhadap *outcome* dari kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah. Dibutuhkan adanya sistem pemantauan, evaluasi dan pengukuran kinerja yang sistemtis untuk mengukur kemajuan yang telah dicapai oleh pemerintah daerah.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Pasal 69 ayat (1) tentang Pemerintahan Daerah menegaskan kepala daerah memiliki kewajiban untuk menyampaikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) sebagai bentuk pertanggungjawaban yang dilakukan dalam menyelenggarakan pemerintahannya. LPPD tersebut akan digunakan sebagai salah satu dasar bagi Pemerintah dalam melakukan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD). Selanjutnya, tim penilai nasional dan daerah akan melakukan penilaian kinerja terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan dan menyajikan peringkat berdasarkan hasil kinerja setiap provinsi, kota dan kabupaten di Indonesia secara nasional. Hasil EKPPD akan dinyatakan ke dalam Gambar 1.1.

Sumber: Data diolah (Kepmendagri No.120-4761 Tahun 2014, Kepmendagri No. 800-35 Tahun 2016 dan Kepmendagri No. 120-10421 Tahun 2016)

**Gambar 1.1. Grafik Skor Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Provinsi di Indonesia secara Nasional Tahun 2013-2015**

Berdasarkan Gambar 1.1 mengenai hasil EKPPD, adanya Provinsi di Indonesia yang mengalami kenaikan maupun penurunan atas kinerja penyelenggaraan pemerintah daerahnya. Provinsi Jawa Timur, Jawa Barat, Kalimantan Timur, DKI Jakarta dan Jawa Tengah mengalami peningkatan kinerja dari tahun 2013 ke tahun 2015 untuk penilaian kinerja pemerintah provinsi ditandai dengan nilai skor kinerja telah mencapai skor 3. Hanya Provinsi Jawa Timur yang selalu meraih kinerja dengan skor 3. Masih ada pemerintah provinsi di Indonesia masih didominasi dengan skor kinerja yang belum mencapai skor 3. Tahun 2013, Provinsi Maluku Utara dan Papua mencapai skor kinerja di angka 1-1,5 dimana skor tersebut terbilang sangat jauh jika dibandingkan secara rata-rata. Data untuk Pemerintah Provinsi Riau, Sumatera Utara dan Sulawesi Tenggara tidak dilampirkan karena tidak adanya sumber data yang dimiliki oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Jika dibandingkan dengan peringkat kinerja penyelenggaraan pemerintah provinsi di Indonesia adanya peningkatan dan penurunan peringkat yang diraih. Hal ini dibuktikan dengan Tabel 1.1.

**Tabel 1.1.**

**Peringkat dan Status Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Provinsi di Indonesia**

 **secara Nasional Tahun 2013-2015**

| 2013 | 2014 | 2015 |
| --- | --- | --- |
| Peringkat | Provinsi | Status | Peringkat | Provinsi | Status | Peringkat | Provinsi | Status |
| 1 | Jawa Timur | ST | 1 | Jawa Timur | ST | 1 | Jawa Timur | ST |
| 2 | Jawa Tengah | T | 2 | Jawa Tengah | T | 2 | Jawa Barat | ST |
| 3 | DI Yogyakarta | T | 3 | Jawa Barat | T | 3 | Kalimantan Timur | ST |
| 4 | Kepulauan Riau | T | 4 | Kalimantan Timur | T | 4 | DKI Jakarta | ST |
| 5 | Jawa Barat | T | 5 | Sulawesi Selatan | T | 5 | Jawa Tengah | ST |
| 6 | Sulawesi Selatan | T | 6 | Kepulauan Riau | T | 6 | Nusa Tenggara Barat | T |
| 7 | Kalimantan Timur | T | 7 | DI Yogyakarta | T | 7 | Sulawesi Selatan | T |
| 8 | DKI Jakarta | T | 8 | Nusa Tenggara Barat | T | 8 | DI Yogyakarta  | T |
| 9 | Nusa Tenggara Barat | T | 9 | Sumatera Selatan | T | 9 | Gorontalo | T |
| 10 | Gorontalo | T | 10 | DKI Jakarta | T | 10 | Kepulauan Riau | T |
| 11 | Sumatera Utara | T | 11 | Kalimantan Selatan  | T | 11 | Kalimantan Selatan | T |
| 12 | Sumatera Selatan  | T | 12 | Gorontalo | T | 12 | Kepulauan Bangka Belitung | T |
| 13 | Kalimantan Selatan | T | 13 | Banten | T | 13 | Lampung | T |
| 14 | Kepulauan Bangka Belitung | T | 14 | Riau | T | 14 | Sumatera Barat | T |
| 15 | Lampung | T | 15 | Jambi | T | 15 | Sumatera Selatan | T |
| 16 | Kalimantan Barat | T | 16 | Sumatera Barat | T | 16 | Sulawesi Tengah | T |
| 17 | Jambi | T | 17 | Sulawesi Tenggara | T | 17 | Bali  | T |
| 18 | Aceh | T | 18 | Sulawesi Barat | T | 18 | Jambi | T |
| 19 | Sulawesi Tenggara | T | 19 | Kepulauan Bangka Belitung | T | 19 | Kalimantan Barat | T |
| 20 | Sulawesi Barat | T | 20 | Lampung | T | 20 | Banten | T |
| 21 | Sulawesi Tengah |  | 21 | Aceh | T | 21 | Kalimantan Tengah | T |
| 22 | Maluku | T | 22 | Bali  | T | 22 | Maluku | T |
| 23 | Banten | T | 23 | Sulawesi Tengah | T | 23 | Bengkulu | T |
| 24 | Sulawesi Utara | T | 24 | Kalimantan Tengah | T | 24 | Aceh | T |
| 25 | Sumatera Barat | T | 25 | Maluku | T | 25 | Sulawesi Utara | T |
| 26 | Bengkulu | T | 26 | Kalimantan Barat | T | 26 | Sulawesi Barat | T |
| 27 | Kalimantan Tengah | T | 27 | Sumatera Utara | T | 27 | Maluku Utara | T |
| 28 | Nusa Tenggara Timur | T | 28 | Bengkulu | T | 28 | Papua | T |
| 29 | Riau | T | 29 | Sulawesi Utara | T | 29 | Nusa Tenggara Timur | T |
| 30 | Papua Barat | T | 30 | Papua Barat | T | 30 | Papua Barat | T |
| 31 | Bali | S | 31 | Nusa Tenggara Timur | T | 31 | - | - |
| 32 | Papua | S | 32 | Papua  | S | 32 | - | - |
| 33 | Maluku Utara | S | 33 | Maluku Utara | S | 33 | - | - |

Sumber: Data diolah (Kepmendagri No.120-4761 Tahun 2014, Kepmendagri No. 800-35 Tahun 2016 dan Kepmendagri No. 120-10421 Tahun 2016)

Pemerintah Provinsi Jawa Timur di tahun 2013 hingga tahun 2015 meraih peringkat pertama dengan status kinerja yang Sangat Tinggi (ST) untuk peringkat kinerja penyelenggaraan antar pemerintah provinsi di Indonesia. Tidak hanya Jawa Timur, Jawa Barat dan Jawa Tengah juga pernah menduduki peringkat tiga besar untuk peringkat kinerja penyelenggaraan antar pemerintah provinsi di Indonesia selama tahun 2013 sampai tahun 2015. Sedangkan pemerintah provinsi di Indonesia yang masih meraih posisi di peringkat terbawah adalah Provinsi Maluku Utara dan Papua dengan status Sedang (S). Pemerintah daerah harus lebih mempertahankan peringkatnya karena adanya persaingan yang ketat antar pemerintah provinsi. Pemerintah provinsi selalu berusaha untuk meraih posisi yang lebih unggul dibandingkan tahun sebelumnya. Data peringkat untuk Pemerintah Provinsi Riau, Sumatera Utara dan Sulawesi Tenggara pada tahun 2015 tidak dilampirkan karena tidak adanya sumber data yang dimiliki.

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 73 Tahun 2009 menjelaskan bahwa Kinerja penyelenggaraan pemerintah adalah capaian atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang diukur dari masukan, proses, kelauaran, hasil, manfaat, dan/atau dampak. Salah satu sumber informasi yang dapat digunakan dalam mengevaluasi kinerja pemerintah adalah Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dan informasi keuangan daerah secara keseluruhan. Sumber informasi ini akan digunakan tim penilai dalam menilai kinerja pemerintah daerah. Informasi dalam laporan keuangan berupa posisi keuangan yang seringkali digunakan sebagai dasar untuk memprediksi posisi keuangan dan kinerja masa depan dan hal-hal lain yang berhubungan langsung dengan kemampuan pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara optimal dengan semua aset, pendapatan baik yang diperoleh dari dana transfer atau hasil dari pengelolaan daerah yang dimiliki serta pengeluaran yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk melakukan penyelenggaraan pemerintahan.

Setiap pemerintah daerah memiliki karakteristik yang dapat membedakannya dengan daerah lain. Pemerintah daerah memiliki kemampuan keuangan daerah untuk menggali sumber-sumber keuangan, seperti menggali pendapatan asli daerah (PAD) sendiri melalui pemungutan pajak dan retribusi daerah dan membuat keputusan belanja secara mandiri sesuai dengan kebutuhan aktual dari daerahnya masing-masing. Selain mengoptimalkan PAD, pemerintah daerah juga memperoleh suntikan dana dari Pemerintah sebagai bantuan keuangan dalam melaksanakan penyelenggaraan daerahnya karena tidak semua pemerintah Provinsi di Indonesia dapat membiayai kebutuhan daerahnya dengan menggunakan PAD. Kondisi tersebut didukung dengan data yang termuat dalam Tabel 1.2.

Tabel 1.2 menunjukkan pertumbuhan dana perimbangan yang merupakan bantuan dana dari Pemerintah yang hampir mendominasi jika dibandingkan dengan pendapatan aslinya. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan pemerintah provinsi di Indonesia masih erat dengan bantuan keuangan pemerintah pusat. Ketergantungan ini akan mengakibatkan kurangnya pemanfaatan potensi daerah untuk meningkatkan PAD. Dana perimbangan yang diterima akan dikelola oleh pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan operasional pemerintah daerah, seperti belanja operasional untuk pembayaran gaji dan tunjangan, belanja modal untuk meningkatkan infrastruktur yang akan digunakan dalam meningkatkan pelayanan bagi masyarakat. Semakin besar dana perimbangan yang diberikan akan berpengaruh terhadap peningkatan jumlah belanja yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Hal ini dibuktikan pada Gambar 1.2 dengan meningkatnya pertumbuhan belanja yang telah dikeluarkan selama Tahun 2013-2015. Perbedaan karakteristik pemerintah daerah tersebut diasumsikan mempunyai pengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangannya yang mendorong peneliti untuk meneliti lebih lanjut tentang perbedaan tersebut.

**Tabel 1.2**

**Komposisi PAD dan Dana Perimbangan Pemerintah Provinsi**

**di Indonesia Tahun 2013-2015**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| No | Jenis Pendapatan | 2013 (%) | 2014 (%) | 2015 (%) |
| 1.  | Pendapatan Asli Daerah  |
|  | 1. Pajak Daerah
 | 42.27 | 44.19 | 44.45 |
|  | 1. Retribusi Daerah
 | 0.62 | 0.73 | 0.70 |
|  | 1. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan
 | 1.38 | 1.27 | 1.33 |
|  | 1. Lain-lain PAD yang Sah
 | 5.11 | 5.87 | 6.05 |
|  |  |  |  |  |
| 2. | Dana Perimbangan  |
|  | 1. Bagi Hasil Pajak
 | 8.64 | 7.49 | 5.49 |
|  | 1. Bagi Hasil Bukan Pajak / Sumber Daya Alam
 | 6.95 | 6.60 | 3.86 |
|  | 1. Dana Alokasi Umum
 | 15.05 | 14.63 | 14.54 |
|  | 1. Dana Alokasi Khusus
 | 0.86 | 0.80 | 1.49 |

Sumber: Data Diolah (Badan Pusat Statistik (BPS), 2018)



Sumber: Data Diolah (Badan Pusat Statistik (BPS), 2018)

**Gambar 1.2. Grafik Pertumbuhan Belanja Pemerintah Provinsi**

**di Indonesia Tahun 2013-2016**

Terkait dengan penelitian sebelumnya yang menggunakan variabel kekayaan daerah yang dilihat dari jumlah PAD. PAD merupakan sumber keuangan yang berasal pengoptimalisasi sumber daya dari wilayah sehingga PAD dapat dijadikan indikator untuk menentukan kekayaan dari daerah tersebut. Tingkat ketergantungan keuangan daerah di Indonesia dapat dilihat dari perbandingan jumlah dana perimbangan dengan total pendapatan yang diterima. Setiap daerah memiliki jumlah dana perimbangan yang berbeda dan akan berpengaruh terhadap pendapatan yang dimilikinya untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah tersebut. Ukuran pemerintah daerah ini diproksikan dengan menggunakan total aset yang dimiliki oleh pemerintah daerah tersebut. Hal ini berbeda dengan pengukuran di sektor privat yang meggunakan jumlah karyawan, total aset, total pendapatan dan tingkat produktivitas (Damanpour, 1991) dalam Suhardjanto*, et al*. (2010). Ukuran daerah bertujuan untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat yang didukung dengan aset daerah yang memadai. Selain itu, setiap daerah juga memiliki jumlah belanja yang berbeda dalam meningkatkan layanan publik yang akan berpengaruh dalam meningkatkan kinerja pemerintah daerah tersebut.

Peneliti sebelumnya Mustikarini dan Fitriasari (2012) melakukan penelitian menggunakan variabel kekayaan memiliki pengaruh terhadap kinerja pemerintah. Hasil penelitian tersebut serupa dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Meilina dan Hapsari (2016). Berbeda dengan Suryaningsih dan Sisdayani (2016) melakukan penelitian dengan variabel kekayaan pada tahun 2013 dengan menunjukkan bahwa kekayaan tidak berpengaruh pada kinerja pemerintah. Rustiyaningsih dan Immanuela (2014) melakukan penelitian dengan menggunakan variabel dana perimbangan menunjukkan hasil yaitu tidak terdapat pengaruh antara dana perimbangan dengan kinerja pemerintah. Berbeda dengan pnelitian yang dilakukan oleh Susilawati (2016) membuktikan bahwa terdapat pengaruh yang signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Mustikarini dan Fitriasari (2012) juga melakukan penelitian dengan menggunakan variabel belanja daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. hal ini senada dengan penelitia yang dilakukan oleh Juweny (2016).

Perbedaan hasil penelitian tersebut yang mendukung peneliti untuk menguji kembali hubungan variabel independen antara kekayaan daerah, tingkat ketergantungan keuangan daerah, dan belanja daerah. Penelitian ini juga menggunakan variabel dependen berupa skor kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah yang telah dilakukan EKPPD sesuai dengan Kepmendagri*.* Peneliti juga menambahkan variabel ukuran daerahsebagai variabel yang akan menjelaskan apakah jumlah aset daerah akan berpengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah. Berdasarkan penjelasan di atas, judul dari penelitian ini adalah **Pengaruh Kekayaan Daerah, Tingkat Ketergantungan Keuangan Daerah, Ukuran Daerah dan Belanja Daerah terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia.**

* 1. **Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah kekayaan daerah berpengaruh terhadap kinerja penyeleggaraan pemerintah daerah provinsi di Indonesia?
2. Apakah tingkat ketergantungan keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja penyeleggaraan pemerintah daerah provinsi di Indonesia?
3. Apakah ukuran daerah berpengaruh terhadap kinerja penyeleggaraan pemerintah daerah provinsi di Indonesia?
4. Apakah belanja daerah berpengaruh terhadap kinerja penyeleggaraan pemerintah daerah provinsi di Indonesia?
5. Apakah kekayaan daerah, tingkat ketergantungan keuangan daerah, ukuran daerah dan belanja daerah berpengaruh terhadap kinerja penyeleggaraan pemerintah daerah provinsi di Indonesia ?
	1. **Ruang Lingkup Pembahasan**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, dapat dirumuskan batasan masalahnya adalah kekayaan pemerintah daerah provinsi dilihat dari nilai Pendapatan Asli Daerah (PAD), tingkat ketergantungan keuangan daerah yaitu sejumlah transfer dana dari pusat yang digunakan untuk membiayai program pemerintah daerah itu sendiri atau yang biasa dikenal dengan Dana Perimbangan, ukuran daerah ditentukan dengan total aset yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan belanja daerah diukur dengan jumlah realisasi belanja yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah diukur berdasarkan skor kinerja penyelenggaraan pemerintah yang berasal dari skor hasil EKPPD berdasarkan Kepmendagri.

Sedangkan untuk objek penelitiannya merupakan Pemerintah Provinsi di Indonesia adalah Provinsi Aceh, Sumatera Barat, Kepulauan Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Bangka Belitung, Bengkulu, Lampung, DKI Jakarta, Jawa Barat, Banten, Jawa Tengah, DIY, Jawa Timur, Bali, NTB,NTT, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Utara, Sulawesi Utara, Sulawesi Barat, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Gorontalo, Maluku, Maluku Utara, Papua Barat dan Papua dengan menggunakan periode penelitian yaitu tahun 2013-2015.

* 1. **Tujuan dan Manfaat Penelitian**
		1. **Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh kekayaan daerah terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah Provinsi di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh tingkat ketergantungan keuangan daerah terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah Provinsi di Indonesia.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh ukuran daerah terhadap terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah Provinsi di Indonesia.
4. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh belanja daerah pemerintah daerah terhadap terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah Provinsi di Indonesia.
5. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh kekayaan daerah, tingkat ketergantungan keuangan daerah, ukuran daerah dan belanja daerah pemerintah daerah terhadap terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah Provinsi di Indonesia.
	* 1. **Manfaat Penelitian**

Berdasarkan uraian di atas, maka manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Dapat digunakan sebagai bahan referensi khususnya untuk pengkajian topik-topik yang berkaitan dengan masalah yang dibahas dalam penelitian ini. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan teori, terutama yang berkaitan dengan akuntansi sektor publik.
2. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan bahan pertimbangan mengenai kinerja pemerintah daerah agar dapat meningkatkan kinerjanya.
3. Penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi bagi para masyarakat maupun para *stakeholder* untuk mengetahui tingkat kinerja pemerintah daerah sehingga dapat digunakan sebagai alat pengawasan mengenai kinerja pemerintah daerah yang telah dilakukan.