

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Di era demokrasi saat ini, masyarakat Indonesia dapat secara bebas berpendapat dan mengontrol kebijakan pemerintah. Namun kebebasan yang diberikan merupakan salah satu faktor pemicu masyarakat dalam menuntut pemerintah agar dapat bekerja dengan semestinya. Salah satu upaya pemerintah menghadapi berbagai tuntutan publik adalah dengan menjalankan visi dan misi pemerintahannya serta berkomitmen yang tinggi guna untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan bangsa bernegara, sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Pemerintah daerah merupakan pihak penyelenggara urusan pemerintahan yang bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, membangun dan mengelola roda perekonomian dilingkup daerahnya. Pengelolaan pemerintah daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota diatur dalam Undang-undang No.9 Tahun 2015 tentang pemerintah daerah dan Undang-undang No.33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam Undang-undang No.9 Tahun 2015 tentang pemerintah daerah tertulis bahwa sistem pemerintah daerah didasarkan pada asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal.

Otonomi daerah adalah pemberian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi yaitu, (1) kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya, (2) ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, agar Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar, Halim (2001, hlm.125). Pemerintah pusat memberikan wewenang kepada

pemerintah daerah dengan harapan memberi dampak positif bagi kepentingan publik dalam menciptakan strategi pembangunan dan pengelolaan keuangan daerah dengan melibatkan partisipasi masyarakat dan juga mengurangi ketergantungan fiskal pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat (Mardiasmo, 2004). Selain itu lahirnya otonomi daerah diharapkan pemerintah daerah dapat mengelola sumber daya yang dimilikinya dan melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik sehingga akan berdampak pada kinerja pelayanan yang diberikan kepada masyarakat (Handra dan Maryati, 2009).

Di mata masyarakat kinerja pemerintah selalu menjadi suatu perhatian besar dan masyarakat pun sering melakukan penilaian atas hasil capaian pelaksanaan suatu program kerja yang dilakukan oleh pemerintah. Salah satu tujuan dari penilaian tersebut adalah untuk memaksimalkan peningkatan kuantitas dan kualitas pelayanan publik. Setiap pemerintah daerah tentunya menginginkan daerahnya memiliki kinerja pemerintah dianggap baik oleh masyarakat sebab hal tersebut secara tidak langsung menunjukkan keberhasilan pemerintah dalam mengelola daerahnya. Penilaian kinerja pemerintah tidak dapat dilakukan berdasarkan besar/kecilnya laba/keuntungan yang diperoleh, karena pemerintah bukan entitas bisnis yang menilai kinerja berdasarkan laba. Walaupun setiap aktivitas atau program kerja yang dilakukan pemerintah memperoleh surplus, bukan berarti surplus tersebut menunjukkan kinerja pemerintah yang baik. Pengukuran kinerja dapat diketahui dengan mengukur kinerja di bidang keuangan maupun di bidang non keuangan. Untuk mengukur kinerja keuangan dapat dilakukan dengan melihat laporan keuangan yang buat setiap akhir periode, sedangkan untuk mengukur kinerja non keuangan dapat dilakukan dengan menilai sejauh mana pemerintah dapat mencapai apa yang telah ditargetkan dan sejauh mana masyarakat merasa puas dengan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah.

Pengolaan keuangan provinsi berkaitan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang menggambarkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai kegiatan pelaksanaan tugas pembangunan. Pengelolaan APBD tidak hanya dimaksudkan untuk sekedar menghabiskan dana semata namun harus dibelanjakan sesuai dengan prioritas kebijakan dan target yang akan dicapai sesuai

sumber daya yang tersedia baik yang didapatkan melalui skema transfer maupun perpajakan daerah.

Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan salah satu alat ukur untuk melihat implementasi dari kebijakan dan operasionalisasi pelaksanaan pengelolaan keuangan suatu daerah dalam upaya mendorong pembangunan ekonomi dan mewujudkan pelayanan publik yang optimal. Besarnya realisasi anggaran dan jenis belanjanya mengindikasikan besarnya komitmen dan keseriusan suatu pemerintahan daerah pada aspek-aspek yang menjadi prioritas daerah.

**Tabel 1.1**  
**Kinerja Pemerintah Provinsi di Indonesia**  
**Tahun 2011 – 2012**

No	Pulau	2011			2012		
		PDRB Per Kapita	Tingkat Kemiskinan	Rasio Kemandirian	PDRB Per Kapita	Tingkat Kemiskinan	Rasio Kemandirian
1	Pulau Sumatera	13.12	11.89	0.99	13.98	11.22	0.94
2	Pulau Jawa	8.30	11.13	2.72	7.79	10.54	3.70
3	Pulau Bali dan sekitarnya	22.27	15.05	1.25	24.24	14.13	1.12
4	Pulau Kalimantan	14.28	6.81	1.05	16.36	6.39	1.04
5	Pulau Sulawesi	22.70	13.64	0.68	22.75	12.61	0.64
6	Pulau Maluku	71.15	16.09	0.20	70.94	14.41	0.21
7	Pulau Papua	29.85	31.95	0.15	31.30	28.85	0.20
Total		181.67	106.56	7.03	187.36	98.14	7.86
Rata-rata		25.95	15.22	1.00	26.77	14.02	1.12

Sumber : [www.dpj.ko.id](http://www.dpj.ko.id) (data diolah)

Dari tabel diatas menunjukan bahwa kinerja pemerintah provinsi pada tahun 2011 ke tahun 2012 menunjukkan kenaikan kinerja disetiap bidang yaitu PDRB Per Kapita, Tingkat Kemiskinan dan Rasio Kemandirian. Angka dalam tabel 1.1 membuktikan kenaikan kinerja provinsi telah sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masing-masing provinsi. Hasil dari total PDRB pada tahun 2011 berada pada angka 181,67 dan mengalami peningkatan sebesar 6.31 pada tahun 2012, yang berada dititik 187,36. Selanjutnya pada tingkat kemiskinan pun mengalami peningkatan sebesar 8,42 yang pada tahun 2011 berada di titik 106,56 menjadi 98,14 pada tahun 2012. Pada Rasio Kemandirian juga menunjukkan peningkatan kinerja yang sebelumnya pada tahun 2011 berada di titik 7,03 menjadi 7,86 pada tahun 2012. Namun bila diperhatikan dengan seksama terdapat

beberapa pulau di Indonesia mengalami penurunan kinerja, hal ini tentu saja tidak sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masing-masing pemerintah provinsi.

Penurunan kinerja pemerintah daerah dapat menunjukkan kemungkinan rendahnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, akibat menurunnya perhatian pemerintah dalam menjalankan program kerja. Banyak faktor yang dapat mempengaruhi naik turunnya kinerja pemerintah, salah satunya faktor internal masing-masing pemerintah provinsi itu sendiri. Handi dan Bambang (2016), menyatakan bahwa kinerja sebuah pemerintah daerah akan lebih baik bila prinsip-prinsip *good government governance* diterapkan pada pemerintah daerah. Selain itu Hardiwinoto (2004) juga mengungkapkan bahwa prinsip-prinsip *good governance* akan menjamin terciptanya pertumbuhan ekonomis. Prinsip-prinsip tersebut sangat penting dan dapat mencerminkan kinerja pemerintah daerah dalam suatu periode tertentu. Oleh karena itu respon terhadap *good government governance* ini sangat tinggi dan pegawai pemerintah pun cukup *concern* mengenai hal ini.

Menyelenggarakan pemerintahan harus didasari pada *good government governance* sebagai landasan bagi penyusunan dan penerapan kebijakan negara yang demokratis. Tata kelola pemerintah (*good government governance*) merupakan sesuatu bentuk kemampuan pemerintah dalam mengarahkan, mengendalikan, atau mempengaruhi masyarakatnya pada setiap kebijakan, pengambilan keputusan dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mewujudkan urusan publik. Pemerintahan yang baik adalah segala proses melakukan pengelolaan daerah, baik dalam input, proses, maupun output, seluruh unsur dalam pemerintahan harus bergerak secara sinergis, tidak saling berbenturan, memperoleh dukungan dari rakyat, serta terbebas dari gerakan-gerakan anarkis yang bisa menghambat proses dan laju pembangunan. Pemerintah yang menerapkan *good government governance* akan mencerminkan prinsip-prinsip *good government governance* yaitu partisipasi (*participation*), penerapan hukum (*fairness*), transparansi (*transparency*), responsivitas (*responsiveness*), orientasi (*consensus orientation*), keadilan (*equity*), efektivitas (*effectiveness*), akuntabilitas (*accountability*), dan strategi visi (*strategic vision*).

Penerapan *good government governance* di Indonesia dilatarbelakangi oleh dua hal yang sangat mendasar yaitu tuntutan eksternal dan tuntutan internal (Pasaribu, 2005). Tuntutan eksternal yaitu disebabkan oleh pengaruh globalisasi telah memaksa setiap negara untuk menerapkan *good government governance*, sedangkan tuntutan internal yaitu disebabkan oleh terjadinya krisis multidimensional yang terjadinya *abuse of power* dalam bentuk KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme) dan sudah mewabah dalam segala aspek kehidupan. Dengan diterapkannya prinsip-prinsip *good government governance* diharapkan dapat memperbaiki kinerja pemerintah daerah dalam menjalankan roda pemerintahan daerah. Salah satu fungsi dari pemerintahan adalah fungsi pelayanan masyarakat.

Selain *good government governance* yang diduga mempengaruhi kinerja pemerintah adalah ukuran legislatif. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertugas melakukan peningkatan pengawasan terhadap pemerintah daerah sehingga berdampak dengan adanya peningkatan kinerja pemerintah daerah, yang akhirnya terbentuk titik temu bahwa semakin besar anggota legislatif maka semakin besar pula kinerja pemerintah daerah atau sebaliknya (Hendro Sumarjo, 2010). Media Kusumawardani (2012) dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa secara logika semakin tinggi tingkat pengawasan maka semakin tinggi pula tingkat tanggung jawab dan tingkat kemauan dalam bekerja. Tingkat kemauan dalam bekerja inilah yang akan mempengaruhi perolehan hasil yang menunjukkan kinerja pemerintah daerah.

Beberapa penelitian mengenai *good government governance* dan prinsip-prinsip telah banyak diteliti. Salah satunya adalah hasil penelitian Suryo Pratolo (2010) menunjukkan bahwa prinsip-prinsip yang terkandung dalam *good government governance* berpengaruh terhadap kinerja SKPD walaupun tingkat signifikansi yang masih rendah dikarenakan kinerja SKPD yang rendah dan masih belum optimal. Selain itu Handi Y.L dan Bambang Jatmiko (2016) melakukan penelitian terhadap kinerja pemerintah di Kabupaten Gunung Kidul. Hasil yang diperoleh dalam penelitian yang bertolak belakang dengan Suryo Pratolo (2010) menunjukkan bahwa prinsip-prinsip *good government governance* dikatakan tidak berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.

Nining Ade Ningsih, Indar dan Amran Razak (2011) melakukan penelitian mengenai kinerja pegawai di dinas kesehatan Kabupaten Luwu Timur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *good government governance* berhubungan dengan kinerja pegawai. Penelitian yang dilakukan Siti Aisyah, Karmizi dan Enni Savitri (2014) juga menunjukkan bahwa *good governace*, gaya kepemimpinan dan komitmen organisasi berpengaruh signifikan dan positif terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Kampar. Sedangkan budaya organisasi tidak berpengaruh signifikan dan positif terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Kampar.

Selain itu hasil penelitian Media Kusumawardani (2012) menunjukkan bahwa terjadi hubungan ukuran legislatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia. Hasil yang serupa juga ditunjukkan pada penelitian yang dilakukan oleh Rima Novianti, Dwi Fitri Puspa, Daniati Puttri (2016), ditemukan adanya pengaruh ukuran legislatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota. Namun dalam penelitian Hendro Sumarjo (2010) menunjukkan hasil yang berbeda, tidak terdapat pengaruh ukuran legislatif kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang di atas dan penelitian-penelitian sebelumnya penulis tertarik untuk melakukan penelitian kembali mengenai kinerja pemerintah daerah. Adapun yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu penulis melakukan penelitian dilingkup pemerintah provinsi yang mana belum ada yang melakukan penelitian tersebut sebelumnya dan penulis menambahkan variabel ukuran legislatif yang diduga berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah serta penulis akan melakukan pengujian kembali dengan penelitian sebelumnya mengenai *good government governance* dan ukuran legislatif. Adapun judul penelitiannya adalah **“Pengaruh *Good Government Governance* dan Ukuran Legislatif terhadap Kinerja Pemerintah Daerah. Studi kasus pemerintahan Provinsi di Indonesia”**.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas maka penulis akan melakukan penelitian tentang pengaruh *good government governance* dan

ukuran legislatif terhadap kinerja pemerintah daerah sehingga perumusan masalahnya adalah :

1. Apakah *good government governance* berpengaruh terhadap kinerja pemerintah provinsi di Indonesia dengan proksi PDRB Per Kapita?
2. Apakah ukuran legislatif berpengaruh terhadap kinerja pemerintah provinsi di Indonesia dengan proksi PDRB Per Kapita?
3. Apakah *good government governance* berpengaruh terhadap kinerja pemerintah provinsi di Indonesia dengan proksi Tingkat Kemiskinan?
4. Apakah ukuran legislatif berpengaruh terhadap kinerja pemerintah provinsi di Indonesia dengan proksi Tingkat Kemiskinan?
5. Apakah *good government governance* berpengaruh terhadap kinerja pemerintah provinsi di Indonesia dengan proksi Rasio Kemandirian?
6. Apakah ukuran legislatif berpengaruh terhadap kinerja pemerintah provinsi di Indonesia dengan proksi Rasio Kemandirian?

### **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

#### **1.3.1 Maksud Penelitian**

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengetahui *Good Government Governance* (GGG) dan ukuran legislatif berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.

#### **1.3.2 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah diatas maka penulis akan membuktikan secara empiris pertanyaan-pertanyaan tersebut yaitu:

1. Untuk mengetahui *good government governance* memiliki pengaruh terhadap kinerja pemerintah provinsi di Indonesia dengan proksi PDRB Per Kapita.
2. Untuk mengetahui ukuran legislatif memiliki pengaruh terhadap kinerja pemerintah provinsi di Indonesia dengan proksi PDRB Per Kapita.
3. Untuk mengetahui *good government governance* memiliki pengaruh terhadap kinerja pemerintah provinsi di Indonesia dengan proksi Tingkat Kemiskinan.

4. Untuk mengetahui ukuran legislatif memiliki pengaruh terhadap kinerja pemerintah provinsi di Indonesia dengan proksi Tingkat Kemiskinan.
5. Untuk mengetahui *good government governance* memiliki pengaruh terhadap kinerja pemerintah provinsi di Indonesia dengan proksi Rasio Kemandirian.
6. Untuk mengetahui ukuran legislatif memiliki pengaruh terhadap kinerja pemerintah provinsi di Indonesia dengan proksi Rasio Kemandirian.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

##### **1.4.1 Manfaat Akademis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan ilmu pengetahuan dan wawasan bagi peneliti dalam menerapkan teori yang telah di dapat selama berada di bangku perkuliahan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi peneliti selanjutnya yang ingin mengkaji lebih mengenai *good government governance*, ukuran legislatif dan kinerja pemerintah.

##### **1.4.2 Manfaat Praktis**

- a) Bagi pemerintah provinsi semoga membantu dalam melaksanakan kinerja pemerintah daerah dan diharapkan dapat memberikan masukan buat masing-masing pemerintah provinsi dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawab kepada publik.
- b) Bagi masyarakat semoga dapat lebih memahami mengenai hak dan kewajibannya sebagai warga negara serta dapat menumbuhkan kesadaran untuk lebih peduli terhadap kinerja pemerintah.
- c) Bagi mahasiswa dan dosen semoga dapat dijadikan bahan referensi dalam belajar dan mengajar mengenai prinsip-prinsip *good government governance*, ukuran legislatif dan kinerja pemerintah daerah.