

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Negara Indonesia menggunakan sistem desentralisasi dalam sistem pemerintahannya dimulai pada tahun 2001, hal ini mengubah tanggung jawab dan kewenangan yang awalnya berada ditangan pemerintah pusat beralih pada pemerintah daerah (Mustikarini dan Fitriasaki, 2012). Pemerintah daerah dianggap dapat melihat dan merasakan secara langsung dampak dari pelayanan dan program yang diberikan oleh pemerintah (Mulyana, dkk, 2006). Sehingga dengan digunakannya sistem desentralisasi di Indonesia pemerintah dapat memberikan program dan pelayanan yang lebih baik lagi terhadap masyarakat (Mulyana, dkk, 2006).

Dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2014 mengenai pemerintah daerah menjelaskan bahwa pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan sesuai dengan asas otonomi. Sehingga dengan adanya kewenangan tersebut, pemerintah daerah memiliki peran yang lebih besar dalam hal pelayanan kepada publik dan pencapaian tujuan pembangunan nasional (Mustikarini dan Fitriasaki, 2012).

Untuk dapat mengukur pencapaian yang dicapai pemerintah daerah, maka dibutuhkan sistem pemantauan, evaluasi, dan pengukuran kinerja yang sistematis (Mustikarini dan Fitriasaki, 2012). Oleh karena itu dalam UU No. 23/2014 juga menjelaskan bahwa setiap kepala daerah wajib memberikan Laporan

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) kepada pemerintah pusat. Laporan tersebut digunakan sebagai alat pertanggungjawaban mengenai kinerja yang telah dilakukan pemerintah daerah selama ini.

Ruang lingkup Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) meliputi penyelenggaraan urusan desentralisasi, tugas pembantuan, dan tugas umum pemerintahan (PP No. 3/2007). Dalam penyelenggaraan urusan desentralisasi ada dua urusan, yaitu urusan wajib dan urusan pribadi. Urusan wajib merupakan urusan yang berkaitan dengan hak dan pelayanan masyarakat. Sedangkan urusan pilihan adalah urusan yang benar-benar nyata ada di daerah tersebut. Urusan pilihan tersebut harus memiliki potensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang ada di daerah tersebut, sesuai dengan kondisi, ciri khas, dan potensi yang diunggulkan di daerah tersebut. Jadi, isi dari LPPD kabupaten/kota tergantung pada urusan yang menjadi tanggung jawabnya dan karakteristik dari masing-masing pemerintah daerah tersebut (Mustikarini dan Fitriyani, 2012).

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 73 Tahun 2009 Pasal 5 menyebutkan bahwa dalam melakukan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD) yaitu menggunakan LPPD. Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) digunakan sebagai informasi utama yang berfokus pada informasi mengenai pencapaian kinerja. Hasil dari EKPPD berupa Laporan Hasil Evaluasi Peningkatan Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Selain itu dalam Kepmendagri juga ditetapkan mengenai penetapan peringkat dan status kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah terhadap LPPD mengenai

skor dan ranking dari masing-masing pemerintah daerah (Siddi, 2016). Status kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dibagi menjadi empat yaitu sangat tinggi, tinggi, sedang, dan rendah (Siddi, 2016).

Laporan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat digunakan untuk mengetahui hasil pencapaian kinerja pemerintah yang dilakukan selama ini. Hal ini dapat memotivasi pemerintah daerah agar dapat bekerja dengan lebih baik lagi. Sehingga hasil pencapaian yang didapat bisa lebih maksimal lagi serta pelayanan dan program yang diberikan dapat memberi manfaat bagi masyarakat.

Kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dipengaruhi oleh beberapa karakteristik keuangan. Salah satunya adalah Pendapatan Asli Daerah, semakin besar pendapatan asli daerah suatu pemerintah daerah maka semakin baik kinerja dari pemerintah daerah (Siddi, 2016). Pemerintah daerah dengan pendapatan asli daerah yang tinggi maka pemerintah daerah tersebut memiliki tingkat kemandirian yang tinggi sehingga dapat mendanai kegiatannya (Siddi, 2016).

Karakteristik keuangan lainnya yang dapat mempengaruhi kinerja pemerintah daerah yaitu belanja operasional. Jika suatu pemerintah daerah mampu mengeluarkan biaya operasi yang tinggi maka pemerintah daerah tersebut memiliki kinerja yang baik (Siddi, 2016). Trussel dan Patrick (2009;2011) dalam Siddi (2016) menyatakan bahwa pemerintah daerah yang mengalami kesulitan keuangan tidak akan mengeluarkan biaya operasi yang tinggi.

Penggunaan hutang juga merupakan salah satu karakteristik keuangan yang dapat mempengaruhi kinerja pemerintah daerah. Pemerintah daerah yang

menggunakan hutang dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah selama penggunaan hutang tersebut tidak melampaui batas yang layak sesuai peraturan dan perundang-undangan (Siddi, 2016). Jadi dapat disimpulkan bahwa penggunaan hutang yang tinggi namun tidak berlebihan dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah (Siddi, 2016).

Karakteristik dari keuangan selanjutnya yang dapat mempengaruhi kinerja pemerintah daerah yaitu ukuran pemerintah daerah. Ukuran pemerintah daerah dilihat dari total aset yang dimiliki pemerintah daerah tersebut. Semakin banyak aset yang dimiliki pemerintah daerah tersebut maka kinerjanya juga relatif tinggi (Siddi, 2016). Pemerintah daerah yang memiliki aset banyak dapat melakukan pelayanan yang baik kepada masyarakat sehingga dapat mensejahterakan masyarakat (Siddi, 2016).

Tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat juga merupakan salah satu karakteristik keuangan yang dapat mempengaruhi kinerja pemerintah daerah. Semakin tinggi dana yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah maka semakin ketat pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat (Mustikarini dan Fitriyasi, 2012). Hal ini akan membuat pemerintah daerah termotivasi untuk lebih hati-hati dan lebih baik lagi dalam bekerja (Mustikarini dan Fitriyasi, 2012).

Karakteristik keuangan diatas merupakan item yang ada pada laporan keuangan pemerintah daerah (Mustikarini dan Fitriyasi, 2012). Dalam penyusunan laporan keuangan sering terjadi kecurangan. Untuk menghindari terjadinya kecurangan tersebut, maka perlu dilakukan pengawasan dan pemeriksaan (audit) oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pemeriksaan BPK

terdiri dari pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu (Mustikarini dan Fitriasaki, 2012). Hasil dari pemeriksaan audit salah satunya adalah opini audit (Mustikarini dan Fitriasaki, 2012). Semakin baik opini audit menandakan bahwa pengelolaan keuangan dari pemerintah daerah tersebut baik dan akan sangat berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah (Siddi, 2016). Artinya, semakin baik opini audit pada pemerintah daerah maka kinerja pemerintah daerah semakin tinggi begitu pula sebaliknya, semakin buruk opini audit pada pemerintah daerah maka kinerja pemerintah daerah semakin rendah (Siddi, 2016).

Beberapa penelitian sebelumnya telah dilakukan oleh Siddi (2016) yang menyatakan bahwa pendapatan asli daerah, belanja operasional, penggunaan utang, ukuran pemerintah daerah, dan opini audit berpengaruh positif terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh sebab itu pemerintah perlu meningkatkan efektivitas mengenai kebijakan pendapatan asli daerah, belanja operasional, penggunaan utang, ukuran pemerintah daerah, serta opini audit yang baik dalam laporan keuangan yang dihasilkan (Siddi, 2016).

Berbeda dengan Mustikarini dan Fitriasaki (2012) yang menyatakan bahwa ukuran pemerintah daerah, tingkat kekayaan daerah, dan tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Sedangkan belanja daerah dan temuan audit BPK berpengaruh negatif terhadap kinerja pemerintah daerah. Namun hasil tersebut berbanding terbalik dengan teori yang menyatakan pengaruh positif, bahwa belanja daerah yang dikeluarkan oleh

pemerintah daerah relatif besar maka kinerja daerah yang diperoleh juga relatif tinggi (Siddi, 2016).

Hasil penelitian yang didapat juga berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Sudarsana dan Rahardjo (2013) yang menyatakan bahwa tingkat kekayaan berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah dan temuan audit BPK berpengaruh negatif terhadap kinerja pemerintah daerah. Sedangkan untuk ukuran pemerintah daerah dan tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat tidak berpengaruh terhadap terhadap kinerja pemerintah daerah.

Penelitian yang dilakukan Artha, dkk (2015) juga memberikan hasil yang berbeda. Artha, dkk (2015) menyatakan bahwa tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, *leverage*, dan temuan audit BPK tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sedangkan ukuran pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan Siddi (2016). Penelitian tersebut menguji apakah karakteristik keuangan yang terkandung laporan keuangan dan opini audit dalam satu tahun dapat berpengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk dua tahun berikutnya. Variabel yang digunakan Siddi (2016) dalam karakteristik keuangan adalah pendapatan asli daerah, belanja operasional, penggunaan hutang, dan ukuran pemerintah daerah. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian Siddi (2016) adalah penambahan variabel yang termasuk dalam karakteristik keuangan yaitu tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat yang didukung pada penelitian Mustikarini

dan Fitriasari (2012). Penambahan variabel ini diharapkan dapat lebih mengetahui kinerja pemerintah daerah. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh pemerintah daerah kota/kabupaten yang ada di Pulau Jawa. Pulau Jawa dipilih sebagai objek pengamatan karena Pulau Jawa merupakan pusat kegiatan perekonomian nasional. Selain itu data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data periode 2014-2016 untuk pengukuran kinerja dan data periode 2012-2014 untuk pengukuran variabel-variabel independen. Berdasarkan pemikiran diatas, maka penelitian ini diberi judul **Peran Karakteristik Keuangan dan Opini Audit dalam Meningkatkan Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.**

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang diatas dapat disimpulkan, bahwa ada perbedaan dari hasil penelitian mengenai peran karakteristik keuangan dan opini audit dalam meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dimana ada yang menunjukkan bahwa karakteristik keuangan dan opini audit sangat berperan dalam meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu ada juga yang menunjukkan bahwa karakteristik keuangan dan opini audit tidak berperan dalam meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas, maka pokok permasalahan penelitian ini adalah :

- 1) Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah ?

- 2) Apakah belanja operasional berpengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah ?
- 3) Apakah penggunaan utang berpengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah ?
- 4) Apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah ?
- 5) Apakah tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah ?
- 6) Apakah opini audit berpengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini tidak lain adalah, untuk mengetahui sejauh mana peran karakteristik keuangan dan opini audit dalam meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini dilakukan karena hasil dari beberapa penelitian yang berbeda.

Berdasarkan hal tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk membuktikan secara empiris bahwa :

- 1) Untuk menganalisis bagaimana pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 2) Untuk menganalisis bagaimana pengaruh belanja operasional terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.

- 3) Untuk menganalisis bagaimana pengaruh penggunaan utang terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 4) Untuk menganalisis bagaimana pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 5) Untuk menganalisis bagaimana pengaruh tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 6) Untuk menganalisis bagaimana pengaruh opini audit berpengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1.4.1 Aspek teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sumber referensi yang dapat memberikan tambahan informasi bagi penelitian selanjutnya, mengingat masih terbatasnya penelitian dibidang sektor publik di Indonesia.

1.4.2 Aspek praktis

- 1) Pihak pemerintah

Manfaat penelitian bagi pemerintah, diharapkan mampu memberikan kontribusi baik untuk pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Bagi pemerintah pusat diharapkan dapat dijadikan masukan dalam menentukan indikator kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia. Sedangkan bagi pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah agar lebih baik lagi ditahun berikutnya.

2) Pihak masyarakat

Manfaat penelitian bagi masyarakat, diharapkan dapat dijadikan informasi bagi masyarakat maupun *stakeholder* untuk mengetahui bagaimana kinerja pemerintah daerah sehingga dapat dijadikan sebagai alat untuk pengawasan kinerja pemerintah daerah.