

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Indonesia merupakan salah satu negara dari berbagai negara di dunia yang menganut sistem otonomi daerah dalam pelaksanaan pemerintahannya. Pelaksanaan otonomi daerah sudah mulai diberlakukan pada tahun 1999 yang diharapkan dapat membantu serta mempermudah dalam berbagai urusan penyelenggaraan negara. Adanya otonomi daerah ini, daerah memiliki hak guna untuk mengatur daerahnya sendiri namun masih tetap dikontrol oleh pemerintah pusat serta undang-undang. Setiap pemerintah daerah dituntut untuk dapat menggerakkan segala kemampuan yang dimiliki dalam menciptakan serta mendorong peningkatan pendapatan asli daerah yang dapat menjadi sumber pembiayaan di daerah.

Organisasi sektor publik pemerintah merupakan lembaga yang menjalankan roda pemerintahan yang bersumber legitimasinya berasal dari masyarakat. Oleh karena itu, kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat kepada penyelenggara pemerintahan haruslah diimbangi dengan cara menciptakan *good governance* (pemerintahan yang baik). *Good governance* diwujudkan dengan cara mereformasi akuntansi daerah serta manajemen keuangan daerah diperlukan agar bisa menjadi transparan dan akuntabilitas publik pada keuangan yang dikelola daerah. Salah satu yang menjadi kebijakan strategis di Indonesia yaitu

akuntabilitas kinerja dikarenakan perbaikannya bisa berdampak terhadap upaya terciptanya *good governance* (Urip dan Pabelum, 2012).

Mardiasmo (2013) mengatakan bahwa pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan merupakan aspek utama terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*). Penerapan ketiganya itu beda pada konsepsi maupun aplikasinya langsung. Pengawasan dilakukan oleh yang berada di luar pihak eksekutif adalah DPRD dan masyarakat, yang mengawasi kinerja setiap Pemda. Pengendalian dilakukan dalam menjamin terlaksananya sistem maupun kebijakan manajemen yang baik, agar tujuan dari suatu organisasi bisa tercapai dengan baik. Pemeriksaan dilakukan oleh pihak yang independen serta profesional dalam memeriksa hasil dari kinerja Pemda yang sesuai pada standar maupun kriteria yang ada.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2005, kepala daerah diwajibkan agar memberikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) ke pemerintahan pusat. Ruang lingkup LPPD terbagi pada urusan desentralisasi, tugas umum, dan tugas pembantuan menurut pasal 2 PP No. 3 tahun 2007 tentang LPPD kepada pemerintah, informasi LPPD kepada masyarakat, laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD. Diselenggarakannya urusan desentralisasi terbagi pada urusan pilihan dan wajib. Urusan nyata di daerah serta mempunyai potensi meningkatnya kesejahteraan rakyat, sesuai pada kekhasan, potensi daerah dan kondisi merupakan termasuk urusan pilihan. Urusan wajib sangat mendasar yang kaitannya dengan pelayanan dasar serta hak setiap warga negara. LPPD diberikan

Pemda tergantung dari urusan terhadap tanggung jawab serta karakteristiknya pada tiap Pemda tersebut.

LPPD atau Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah nantinya akan dievaluasi. Menurut PP No. 6 Tahun 2009 Evaluasi Pedoman Penyelenggaraan Pemda, Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD) adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja. Pengukuran kinerja bisa dipergunakan Pemda untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik. Evaluasi yang telah dilakukan bisa digunakan untuk pelaporan penilaian serta pemeringkatan kinerja Pemda yang memakai sistem indikator kinerja serta pengukuran untuk perbandingan tiap tingkat kabupaten, provinsi, dan nasional. Salah satu masalah evaluasi yang dilakukan pemerintah dinilai masih lemah adalah pengalokasian dana yang kurang tepat oleh pemerintah daerah (Kusumaningrum dan Sutaryo, 2015).

Permasalahan yang ada dapat diminimalisasi dengan adanya pengawasan dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 60 Pasal 49 Ayat 2 Tahun 2008, tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) melakukan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden. Inspektorat Daerah melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah yang didanai dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Peran BPKP serta Inspektorat Daerah Provinsi maupun

Kabupaten/Kota sangat diperlukan dalam rangka untuk mewujudkan kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah yang diharapkan (Kusumaningrum dan Sutaryo, 2015).

Berdasarkan hasil EKPPD pada tahun 2012-2014 yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) terhadap 29 kabupaten dan 6 kota di Provinsi Jawa Tengah menunjukkan bahwa kinerja yang dilakukan Pemda kabupaten/kota memperoleh rata-rata kinerja dengan status tinggi. Pada sisi peringkat, dapat diketahui bahwa selama tiga tahun terakhir terdapat 7 (tujuh) pemerintah daerah kabupaten/kota yang memperoleh peringkat di 10 (sepuluh) besar secara nasional yang mendapat penghargaan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 74 Tahun 2009 menjelaskan bahwa Pemda diberikan penghargaan sesuai pedomannya. Peringkat dan status kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Jawa Tengah yang masuk 10 besar nasional selama tahun 2012-2014 disajikan dalam tabel 1.1 berikut ini.

**Tabel 1.1 10 (Sepuluh) Besar Kinerja Pemda di Provinsi Jawa Tengah**

No	Kabupaten/Kota	Tahun 2012	Tahun 2013	Tahun 2014
		Peringkat	Peringkat	Peringkat
1	Kabupaten Jepara	3	-	-
2	Kabupaten Purbalingga	6	3	-
3	Kabupaten Kudus	-	-	8
4	Kota Semarang	1	7	2
5	Kota Surakarta	3	-	7
6	Kota Tegal	7	-	-
7	Kota Salatiga	10	-	-

**Sumber:** [www.otda.kemendagri.go.id](http://www.otda.kemendagri.go.id)

Pada informasi ini menunjukkan bahwa hanya sedikit pemerintah daerah di Provinsi Jawa Tengah yang masuk peringkat 10 (sepuluh) besar nasional

selama tiga tahun terakhir bahkan prestasinya cenderung menurun tiap tahunnya, sehingga kinerjanya masih belum maksimal dan perlu adanya peningkatan agar daya saing pemerintah daerah menjadi lebih tinggi. Pemerintah daerah tidak menjadi satu-satunya pelaku dalam menjalankan program tersebut. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau berhasil harus melibatkan berbagai kalangan seperti pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta. Kinerja pemerintah berarti mengindikasikan bahwa penting untuk dikaji lebih lanjut.

Terdapat beberapa penelitian mengenai karakteristik pemerintah daerah yang mempengaruhi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hasil-hasil dari penelitian tersebut tidak sama. Karakteristik pemerintah daerah dapat dijelaskan dengan menggunakan beberapa proksi antara lain ukuran (*size*) Pemda, kekayaan daerah, ketergantungan pemerintah pusat, belanja modal, dan *leverage*. Kelima karakteristik tersebut merupakan komponen yang terdapat dalam laporan keuangan pemerintah daerah yang wajib diaudit oleh BPK.

Ukuran daerah mempengaruhi kinerja Pemda diteliti oleh Mustikarini dan Fitriyani (2012). Hal ini beda dengan yang dilakukan Sudarsana (2012) bahwa Pemda tidak dipengaruhi oleh ukuran (*size*). Kinerja pemerintah daerah dipengaruhi tingkat kekayaan menurut hasil Mustikarini (2013). Marfiana (2013) hasilnya kekayaan daerah tidak pengaruh pada kinerja Pemda. Penelitian yang dilakukan Mustikarini (2012) mengatakan tingkat ketergantungan berpengaruh pada kinerja Pemda, sedangkan Artha dkk (2015) menyatakan bahwa tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat tidak berpengaruh pada kinerja Pemda.

Selanjutnya penelitian Marfiana (2014) mengatakan kinerja suatu Pemda dipengaruhi belanja modal, sedangkan penelitian Artha dkk (2015) menyatakan bahwa kinerja Pemda tidak dipengaruhi belanja modal. Untuk hasil Sumarjo (2012) *leverage* berpengaruh pada kinerja suatu Pemda, sedangkan hasil penelitian Kusumawardani (2012) menyatakan bahwa *leverage* tidak berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Temuan audit BPK menurut hasil penelitian Susilawati (2016) mengatakan berpengaruh pada kinerja Pemda, sedangkan penelitian yang dilakukan Artha dkk (2015) kinerja Pemda tidak dipengaruhi temuan audit. Oleh karena masih ada kontradiksi pada hasil penelitian tersebut, maka peneliti tertarik untuk meneliti kembali mengenai karakteristik Pemda serta temuan audit terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Penelitian yang dilakukan berbeda dengan yang sebelumnya. Penelitian sebelumnya oleh Artha dkk (2015) menggunakan variabel *size* daerah, kekayaan daerah, ketergantungan, belanja modal, *leverage*, serta temuan audit. Peneliti menggunakan variabel ukuran legislatif sebagai tambahan, dimana variabel tersebut sudah diteliti oleh Kusumawardani (2012) dan Sumarjo (2010) namun masih memiliki hasil penelitian yang berbeda. Selain itu, variabel tersebut mempunyai pengaruh yang signifikan pada meningkatnya kinerja dari Pemda, hal tersebut karena ukuran legislatif atau DPRD suatu lembaga yang mempunyai peran maupun posisi yang cukup penting dalam melakukan pengawasan keuangan daerah. Pengawasan yang baik diharapkan dengan menambahnya jumlah dari anggota DPRD agar bisa berdampak baik terhadap meningkatnya kinerja suatu Pemda. Hal ini berarti jumlah anggota legislatif yang semakin banyak agar

diharapkan bisa menyebabkan terjadinya peningkatan kinerja Pemda melalui pengawasan yang dilakukan. Pada penelitian ini juga menggunakan data di Provinsi Jawa Tengah periode 2012-2014 sehingga tidak sama dengan penelitian sebelumnya.

Berdasarkan latar belakang diatas, penelitian ini ingin menguji “Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Temuan Audit BPK terhadap Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Studi Empiris pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah”.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Perumusan masalah pada penelitian yang dihasilkan dari latar belakang di atas sebagai berikut:

1. Apa *size* daerah mempunyai pengaruh positif signifikan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah?
2. Apa kekayaan daerah mempunyai pengaruh positif signifikan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah?
3. Apa ketergantungan pemerintah pusat mempunyai pengaruh positif signifikan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah?
4. Apa belanja modal mempunyai pengaruh positif signifikan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah?
5. Apa *leverage* mempunyai pengaruh positif signifikan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah?

6. Apa ukuran legislatif mempunyai pengaruh positif signifikan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah?
7. Apa temuan audit mempunyai pengaruh positif signifikan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini dibuat diperoleh dari perumusan masalah di atas adalah:

1. Untuk menganalisis serta menguji pengaruh *size* daerah terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. Untuk menguji dan menganalisis kinerja Pemda yang dipengaruhi oleh kekayaan daerah.
3. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.
4. Untuk menguji dan menganalisis kinerja Pemda yang dipengaruhi oleh belanja modal.
5. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh *leverage* terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.
6. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh ukuran legislatif terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.
7. Menganalisis maupun menguji terdapatnya pengaruh temuan audit terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.



#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Dari hasil penelitian ini adapun manfaat yang diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai berikut:

1. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wacana tentang kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi acuan atau referensi bagi penelitian selanjutnya dibidang kinerja pemerintah.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan informasi terhadap peningkatan kualitas kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah serta mampu memaksimalkan potensi yang ada di daerah guna meningkatkan kemajuan daerah. Hasil dari penelitian ini juga diharapkan dapat meningkatkan kinerja keuangan daerah.