

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Sejak reformasi pada tahun 1998 berbagai perubahan terjadi di Indonesia. Perubahan tersebut tidak hanya dirasakan di pusat pemerintahan tetapi juga di daerah. Setelah terjadinya reformasi, sistem pemerintahan yang awalnya bersifat terpusat mulai mengalami desentralisasi. Desentralisasi merupakan pengalihan beberapa wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Ramdhani, 2013). Hal ini ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (Pemda), kemudian mengalami revisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 (UU No. 32/2004) yang menegaskan bahwa kewenangan Pemda untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah berdasarkan asas otonomi. Implikasi dalam UU No. 32/2004 tersebut berupa pencapaian tujuan pembangunan serta pelayanan publik akan lebih besar dan merata, oleh karena itu diperlukan suatu sistem pengawasan, evaluasi, dan pengukuran kinerja yang sistematis untuk menilai pencapaian kinerja Pemda yang telah ditargetkan (Zulfikar, 2013).

Menurut UU No. 32/2004 selain memberikan kewenangan otonomi kepada pemerintah pusat, Pemda juga mewajibkan tiap kepala daerah untuk memberikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) kepada pemerintah pusat. Peraturan Pemerintah pasal 2 nomor 3 tahun 2007 (PP

No.3/2007) tentang LPPD kepada pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepada Daerah Kepala Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan informasi LPPD kepada masyarakat menyebutkan bahwa ruang lingkup LPPD mencakup penyelenggaraan urusan desentralisasi, tugas pembantuan dan tugas umum pemerintahan (Widyastuti, 2014).

Berdasarkan pada pasal 2 PP No. 6 Tahun 2008 tentang pedoman evaluasi penyelenggaraan Pemda, disebutkan bahwa pemerintah melakukan tiga bentuk Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EPPD) yang salah satunya yaitu Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD). EKPPD merupakan suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kinerja penyelenggaraan Pemda dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja. EKPPD tersebut dilakukan untuk menilai kinerja penyelenggaraan Pemda dalam upaya peningkatan kinerja berdasarkan prinsip tata pemerintahan yang baik (Widyastuti, 2014).

Lebih lanjut berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 73 Tahun 2009 (Permendagri No. 73/2009) tentang tata cara pelaksanaan EKPPD, pada pasal 4 dan 5 dijelaskan bahwa EKPPD menggunakan LPPD sebagai sumber informasi utama, yang difokuskan pada informasi capaian kinerja pada tataran pengambil kebijakan dan pelaksanaan dengan menggunakan Indikator Kinerja Kunci (IKK). Hasil EKPPD tersebut berupa laporan hasil evaluasi pemeringkatan kinerja penyelenggaraan Pemda. Laporan hasil evaluasi pemeringkatan kinerja penyelenggaraan Pemda

dikeluarkan pertama kalinya diselenggarakan untuk LPPD tahun anggaran 2007 (Mustikarini dan Fitriasaki, 2012).

Isi dari LPPD berbeda-beda antara Pemda yang satu dengan Pemda yang lainnya seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, isi LPPD sesuai dengan tanggung jawab dan karakteristik Pemda masing-masing. Karakteristik Pemda merupakan ciri-ciri khusus yang melekat pada Pemda, menandai sebuah daerah, dan membedakannya dengan daerah lain. Karakteristik Pemda dapat berupa ukuran Pemda, tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, belanja modal, belanja daerah, *leverage* daerah, kompleksitas, dan luas wilayah. Penelitian ini menggunakan ukuran Pemda, tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, dan belanja modal sebagai proksi dari karakteristik Pemda.

Ukuran Pemda merupakan jumlah aset yang dimiliki suatu daerah yang berguna sebagai daya pendukung dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat, sehingga semakin besar ukuran Pemda yang ditandai dengan jumlah aset maka akan semakin maksimal kinerja Pemda untuk menjalankan tugasnya. Pemda juga memiliki tingkat kekayaan yang dikelola secara mandiri berupa Pendapatan Asli daerah (PAD). Pemda yang memiliki PAD tinggi seharusnya akan lebih maksimal memanfaatkan kekayaannya untuk melakukan pengeluaran-pengeluaran daerah yang dapat meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat, sehingga kinerjanya juga diharapkan semakin maksimal dan dapat mencapai tujuan dengan baik (Mustikarini dan Fitriasaki, 2012).

Setiap Pemda juga akan mendapatkan Dana Alokasi Umum (DAU) yang menunjukkan tingkat ketergantungan Pemda kepada pemerintah pusat. Besaran dana yang dialokasikan, disesuaikan dengan keadaan dari masing-masing daerah dengan melihat besaran PADnya. Dalam mengalokasikan dan penggunaannya akan dipantau oleh pemerintah pusat yang kemudian akan dipertanggung jawabkan oleh Pemda. Besaran DAU yang dialokasikan akan berguna dalam peningkatan pembangunan daerah, sehingga akan mempengaruhi kinerja Pemda untuk lebih baik. Belanja modal biasanya terkait erat dengan penyediaan fasilitas dan infrastruktur yang berhubungan langsung dengan pelayanan kepada masyarakat. Belanja modal yang besar merupakan cerminan dari banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun, semakin banyak pembangunan yang dilakukan dapat meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat (Zulfikar, 2013).

Keempat karakteristik Pemda dalam penelitian ini terdapat dalam suatu laporan keuangan Pemda yang wajib diaudit oleh Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK). BPK merupakan badan milik negara yang berupa pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu dimana salah satu hasil dari pemeriksaan berupa temuan audit. Semakin besar temuan audit akan menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan dari Pemda tersebut kurang baik dan menandakan bahwa kinerja Pemda tersebut buruk, sehingga dapat dinyatakan bahwa temuan audit berpengaruh negatif terhadap kinerja Pemda (Zulfikar, 2013).

Selain itu dalam mengukur kinerja Pemda diperlukan adanya pengawasan terhadap kinerja Pemda seperti pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat. Pengawasan masyarakat dilakukan sebagai pengawasan untuk mengetahui apakah otonomi daerah telah membuahkan capaian sesuai dengan yang diharapkan atau justru kontra produktif dengan apa yang telah direncanakan. Masyarakat mempunyai hak untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemda. Pengawasan masyarakat berkaitan dengan tingkat pendidikan masyarakat. Salah satu indikator kualitas pendidikan masyarakat adalah Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Ketika suatu wilayah memiliki sumber daya manusia berkualitas maka wilayah ini akan jauh lebih berkembang di banding wilayah lainnya (Arifianti dkk, 2013).

Terdapat beberapa penelitian terkait dengan karakteristik Pemda, pengawasan masyarakat, temuan audit BPK dan kinerja Pemda di Indonesia. Penelitian tentang pengaruh karakteristik Pemda dilakukan oleh Sumarjo (2010) mengaitkan dengan kinerja keuangan, Mustikarini dan Fitriasisari (2012) mengaitkan dengan kinerja Pemda, Saraswati (2014) mengaitkan dengan kinerja keuangan Pemda, Zulfikar (2013) mengaitkan dengan Kinerja Pemda. Penelitian tentang pengawasan masyarakat dilakukan oleh Amaliah (2004) mengaitkan dengan kinerja ekonomi, Arifianti dkk, (2013) mengaitkan dengan kinerja penyelenggaraan Pemda, dan Pamungkas (2013) mengaitkan dengan kinerja keuangan. Penelitian tentang temuan audit dilakukan oleh Mustikarini dan Fitriasisari (2012) mengaitkan dengan kinerja Pemda, Sudarsana dan

Raharjo (2013) mengaitkan dengan kinerja pemda, dan Pungkas (2013) mengaitkan dengan kinerja keuangan.

Penelitian Mustikarini dan Fitriasaki (2012) kurang mewakili hasil yang diharapkan karena sampel yang digunakan hanya 1 tahun anggaran sehingga tidak menunjukkan hasil penelitian setelah adanya rapat anggaran maupun setelah pergantian jabatan Pemda. Penelitian sebelumnya hanya bisa menjelaskan 9,4% variabel dependen, dengan demikian sisanya diterangkan oleh variabel lain yang tidak dimasukkan dalam model penelitian. Oleh sebab itu, maka perlu dilakukan penelitian kembali. Permasalahan tersebut menjadi motivasi tersendiri bagi peneliti untuk melakukan penelitian kembali, peneliti juga tertarik melakukan penelitian ulang untuk menguji konsistensi hasil penelitian untuk memperkuat hasil sebelumnya.

Penelitian ini merupakan replikasi penelitian yang dilakukan oleh Mustikarini dan Fitriasaki (2012). Pada penelitian sebelumnya mengambil objek Pemda Kabupaten/Kota di Indonesia dengan tahun anggaran 2007. Sedangkan penelitian ini mengambil objek Pemda Kabupaten/Kota Se-Pulau Sumatera dengan memperpanjang tahun anggaran 2011-2012. Selain itu, penelitian ini menambahkan satu variabel yaitu pengawasan masyarakat, serta mengubah variabel sebelumnya yaitu belanja daerah menjadi belanja modal sesuai saran penelitian sebelumnya.

Lebih lanjut, penelitian ini menambahkan variabel pengawasan masyarakat yang diukur melalui indeks pembangunan manusia. Hal ini karena sumber daya manusia memiliki peran yang cukup penting dalam

menggerakkan roda perekonomian suatu wilayah. Dengan modal manusia yang berkualitas maka kinerja ekonomi di suatu wilayah akan jauh lebih berkembang dibanding wilayah lainnya. Peneliti menganggap bahwa ada hubungan antara pengawasan masyarakat dengan kinerja Pemda. Sesuai dengan penelitian Arifianti dkk, (2013) bahwa semakin bagus kualitas pembangunan manusia maka kinerja Pemda akan semakin baik.

Penelitian ini juga mengubah variabel sebelumnya yaitu belanja daerah menjadi belanja modal sesuai saran peneliti sebelumnya. Menurut penelitian Mustikarini dan Fitriasari (2012) variabel belanja daerah kurang tepat digunakan untuk menunjukkan tingkat pelayanan yang diberikan Pemda kepada masyarakat. Sehingga penelitian sebelumnya menyarankan untuk menggunakan variabel belanja modal, karena belanja modal berkaitan erat dengan penyediaan fasilitas dan infrastruktur yang berhubungan langsung dengan pelayanan kepada masyarakat. Sesuai dengan penelitian Zulfikar (2013) bahwa belanja modal yang besar merupakan cerminan dari banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun, semakin banyak pembangunan yang dilakukan dapat meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat.

Berdasarkan latar belakang diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah, Pengawasan Masyarakat, dan Temuan Audit BPK Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (Studi pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Se-Pulau Sumatera Tahun Anggaran 2011-2012)”**.

B. Batasan Masalah

Batasan masalah pada penelitian ini yaitu:

1. Karakteristik Pemda, yang digunakan yaitu berupa ukuran Pemda, tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, dan belanja modal.
2. Pengawasan masyarakat yang digunakan yaitu berupa indeks pembangunan manusia.
3. Temuan audit berupa pemeriksaan oleh BPK.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah ukuran Pemda berpengaruh positif terhadap kinerja Pemda Kabupaten/Kota?
2. Apakah tingkat kekayaan daerah berpengaruh positif terhadap kinerja Pemda Kabupaten/Kota?
3. Apakah tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh positif terhadap kinerja Pemda Kabupaten/Kota?
4. Apakah belanja modal berpengaruh positif terhadap kinerja Pemda Kabupaten/Kota?
5. Apakah pengawasan masyarakat berpengaruh positif terhadap kinerja Pemda Kabupaten/Kota?

6. Apakah temuan audit BPK berpengaruh negatif terhadap kinerja Pemda Kabupaten/Kota?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji apakah ukuran Pemda berpengaruh positif terhadap kinerja Pemda Kabupaten/Kota.
2. Untuk menguji apakah tingkat kekayaan daerah berpengaruh positif terhadap kinerja Pemda Kabupaten/Kota.
3. Untuk menguji apakah tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh positif terhadap kinerja Pemda Kabupaten/Kota.
4. Untuk menguji apakah belanja modal berpengaruh positif terhadap kinerja Pemda Kabupaten/Kota.
5. Untuk menguji apakah pengawasan masyarakat berpengaruh positif terhadap kinerja Pemda Kabupaten/Kota.
6. Untuk menguji apakah temuan audit BPK berpengaruh negatif terhadap kinerja Pemda Kabupaten/Kota.

E. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, diantaranya:

1. Bidang Teoritis

Secara akademis penelitian ini bermanfaat sebagai bahan kajian dalam menambah ilmu pengetahuan dibidang akuntansi terutama

mengenai sektor publik. Penelitian ini juga dapat menjadikan tambahan literatur mengenai Pengaruh Karakteristik Pemda, Pengawasan Masyarakat, dan Temuan Audit BPK Terhadap Kinerja Pemda Kabupaten/Kota, khususnya pada LPPD, dan juga dapat menjadi bahan pertimbangan untuk melakukan penelitian-penelitian selanjutnya.

2. Bidang Praktik

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi Pemda dalam memberikan pemahaman, pemasukan, serta gambaran bagi kepala daerah mengenai karakteristik Pemda, pengawasan masyarakat, dan temuan audit BPK terhadap kinerja Pemda guna untuk memperbaiki, meningkatkan, dan menformulasikan kinerja Pemda kedepannya.