

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pada era otonomi daerah saat ini, desentralisasi berpengaruh pada kinerja Pemerintah Daerah (PEMDA). Desentralisasi merupakan pengalihan beberapa wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Pusat kepada PEMDA yang ditegaskan dengan Undang-undang No. 32 tahun 2004 (UU No. 32/2004) tentang penegasan 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 besa r dan merata, oleh karena itu diperlukan suatu sistem pengawasan, evaluasi, dan pengukuran kinerja yang *continue* untuk menilai pencapaian kinerja PEMDA yang telah ditargetkan.

Dalam pengawasan kinerja PEMDA, Pemerintah Pusat berperan penting dalam pengawasan kinerja untuk terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Government Governance*). Hal ini sesuai dengan UU No. 32/2004 bahwasanya tiap kepala daerah diwajibkan untuk memberikan Laporan Penyelenggara an Pemerintah Daerah (LPPD) kepada pemerintah pusat, sehingga PEMDA

memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kerjanya dengan memberikan LPPD.

Peraturan Pemerintah pasal 2 nomor 3 tahun 2007 (PP No. 3/2007) yang di jelaskan tentang LPPD kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan informasi LPPD kepada Masyarakat menyebutkan bahwa ruang lingkup LPPD mencakup penyelenggaraan urusan desentralisasi, tugas pembantuan, dan tugas umum pemerintah.

Penyelenggaraan urusan desentralisasi meliputi urusan wajib berupa urusan yang sangat mendasar berkaitan dengan haksertapelayanan dasar warganegara, sedangkan urusan pilihan merupakan urusan yang secara nyata ada di daerah serta berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai kondisi, ke-khasan, dan potensi unggulan daerah (Mustikarin dan Fitriyani, 2012).

Evaluasi kinerja PEMDA diatur pada Peraturan Pemerintah No.6 tahun 2008 (PP No. 6/2008) tentang pedoman evaluasi penyelenggara PEMDA, disebutkan bahwa salah satu evaluasi penyelenggaraan PEMDA adalah berupa Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD). Untuk mempertegas diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 73 tahun 2009 (Permendagri No. 73/2009) tentang tata cara pelaksanaan EKPPD. Dalam pasal 5 Permendagri No. 73/2009 disebutkan bahwa EKPPD menggunakan LPPD

sebagai sumber informasi utama untuk menilai pencapaian kinerja dengan menggunakan Indikator Kinerja Kunci (IKK).

Menurut Mustikarini dan Fitriyani (2012), ukuran PEMDA yang semakin besar akan mempengaruhi sumber daya yang dimiliki Daerah untuk semakin meningkat. 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.

Setiap PEMDA juga akan mendapatkan Dana Alokasi Umum (DAU) yang menunjukkan tingkat ketergantungan PEMDA kepada Pemerintah Pusat. Besaran dana yang dialokasikan, disesuaikan dengan keadaan masing-masing Daerah dengan melihat besaran PADnya. Dalam pengalokasiannya dan penggunaannya akan dipantau oleh Pemerintah Pusat yang kemudian akan

dipertanggungjawabkan oleh PEMDA. Besaran DAU yang dialokasikan akan berguna dalam peningkatan pembangunan Daerah, sehingga akan mempengaruhi kinerja PEMDA untuk lebih baik.

Karakteristik PEMDA yang lain dapat dilihat dari sisi belanja modal Daerah yang disesuaikan dengan besarnya pendapatan yang dimiliki setiap Daerah. Semakin besar belanja modal dengan tujuan peningkatan sarana dan prasarana, maka diharapkan semakin meningkat pula pelayanan yang diberikan untuk masyarakatnya. Peningkatan pelayanan tersebut pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan kinerja PEMDA. Luas wilayah dapat pula meningkatkan pendapatan yang diperoleh dengan pemanfaatan lahan Daerah, sehingga semakin luas daerah tersebut maka akan mempengaruhi kinerja PEMDA untuk semakin luas serta meningkat.

Dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat, pengelolaan keuangan PEMDA merupakan hal yang sangat penting dan tidak dapat terpisahkan dalam penyusunan LPPD, sehingga pengawasan dan pemeriksaan merupakan hal yang sangat dibutuhkan dalam terciptanya *Good Government Governance*. Undang-undang No. 15 tahun 2004 (UU No. 15/2004) tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara menyatakan bahwa pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif,

dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Kelima karakteristik PEMDA dalam penelitian ini terdapat dalam suatu laporan keuangan Pemda yang wajib diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). BPK merupakan badan milik negara yang berupa pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu di mana 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.

Di Indonesia terdapat beberapa penelitian mengenai kinerja PEMDA. Penelitian sebelumnya 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. Beberapa penelitian terakhir pun tidak dapat diketahui kecenderungan antar waktu, maka perlu dilakukan penelitian kembali dengan menggunakan data beberapa tahun anggaran terakhir PEMDA.

Permasalahan tersebut menjadi motivasi tersendiri bagi peneliti untuk melakukan penelitian kembali mengenai karakteristik PEMDA, temuan audit, dan kinerja PEMDA. Penelitian ini merupakan replikasi penelitian yang dilakukan oleh Mustikarini dan Fitriyani (2012) yang berjudul “Pengaruh Karakteristik PEMDA berupa ukuran PEMDA, tingkat kekayaan, tingkat ketergantungan, dan belanja daerah, serta temuan Audit BPK Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia Tahun Anggaran 2007”. Pada penelitian sebelumnya mengambil objek PEMDA Kabupaten/Kota se-Indonesia dengan tahun anggaran 2007. Sedangkan penelitian saat ini mengambil objek Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-Pulau Jawa dengan tahun anggaran 2009–2011. Selain itu, pada penelitian ini peneliti menambahkan satu variabel yaitu luas wilayah daerah serta mengubah variabel sebelumnya yaitu belanja daerah menjadi belanja modal sesuai saran penelitian sebelumnya.

## **B. Batasan Masalah**

Batasan masalah pada faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja PEMDA dalam penelitian ini adalah Karakteristik PEMDA dan temuan audit. Karakteristik PEMDA yang digunakan berupa Ukuran PEMDA, tingkat kekayaan, tingkat ketergantungan pada Pemerintah Pusat, belanja modal, dan luas wilayah, Sedangkan temuan audit disini adalah pemeriksaan oleh BPK.

### **C. Rumusan Masalah**

Dari uraian dan pembahasan di latar belakang, maka peneliti dapat merumuskan permasalahan dalam penelitian ini. Masalah-masalah tersebut adalah sebagai berikut :

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 luas wilayah berpengaruh positif terhadap kinerja PEMDA Kabupaten/Kota ?
6. Apakah temuan audit BPK berpengaruh negatif terhadap kinerja PEMDA Kabupaten/Kota ?

### **D. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk menguji apakah:

1. Ukuran PEMDA berpengaruh positif terhadap kinerja PEMDA Kabupaten/Kota.

2. Tingkat kekayaan daerah berpengaruh positif terhadap kinerja PEMDA Kabupaten/Kota.
3. Tingkat ketergantungan pada Pemerintah Pusat berpengaruh positif terhadap kinerja PEMDA Kabupaten/Kota.
4. Belanja modal berpengaruh positif terhadap kinerja PEMDA Kabupaten/Kota.
5. Luas wilayah berpengaruh positif terhadap kinerja PEMDA Kabupaten/Kota.
6. Temuan audit BPK berpengaruh negatif terhadap kinerja PEMDA Kabupaten/Kota.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dari berbagai bidang yang berkaitan. Berdasarkan dari tujuan diatas, maka dapat diperoleh manfaat penelitian sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengetahuan berupa pengembangan teori, terutama dalam bidang akuntansi sektor publik.
  - b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan literatur mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja PEMDA Kabupaten/Kota se-Pulau Jawa, khususnya pada LPPD.
2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu Pemerintah Pusat untuk menilai serta mengukur kinerja PEMDA Kabupaten/Kota se-Pulau Jawa.
- b. Diharapkan pula dapat memberikan pemahaman, masukan, serta gambaran bagi Kepala Daerah Kabupaten/Kota mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja PEMDA guna untuk memperbaiki, meningkatkan, dan memformulasikan kinerja PEMDA kedepannya.