

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebijakan pemerintah Indonesia tentang otonomi daerah diawali dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan telah diubah dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola dan mengatur daerahnya masing-masing sesuai dengan kemampuan daerah. Salah satu bentuk evaluasi yang telah secara rutin dilakukan oleh pemerintah adalah Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD). EKPPD adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja.

EKPPD menggunakan LPPD (Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah) sebagai sumber informasi utama yang difokuskan pada informasi capaian kinerja pada tataran pengambilan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan dengan menggunakan indikator kunci. LPPD pemerintah daerah kabupaten/kota perlu diawasi dan diaudit agar tidak terjadi kecurangan. Di Indonesia pengawasan ini dilakukan oleh BPK (Badan Pengawas Keuangan) hasil pengawasan berupa pemeriksaan keuangan, pemeringkatan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan

tertentu. Hasil dari pemeriksaan tersebut berupa opini auditor, jumlah temuan audit dan kesimpulan dalam bentuk rekomendasi terhadap pemerintah daerah.

Pengukuran kinerja merupakan salah satu cara yang dapat digunakan pemerintah daerah dalam mencapai pemerintahan yang baik. Pasal 4 PP No. 105 tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan atas keadilan dan kepatuhan. Kinerja instansi pemerintahan merupakan gambaran mengenai pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi dan strategi instansi yang mengidentifikasi tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan (BPPK DepKeu, 2014). Kinerja dapat terlihat dari pembangunannya yang mengarah pada tata kelola pemerintahan yang baik yang saat ini menjadi tantangan bagi semua pemerintah daerah di Indonesia hal ini disebabkan karena rendahnya kinerja pelayanan publik terhadap masyarakat.

Banyaknya kasus-kasus yang ditemukan BPK terhadap laporan keuangan pemerintah daerah atas pelanggaran yang dilakukan terhadap ketentuan pengendalian intern maupun terhadap ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dalam UU No 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah disebutkan bahwa menteri keuangan berhak menunda penyaluran DAU bila pemerintah daerah belum menyerahkan laporan

sistem keuangan daerah, termasuk APBD. Belum lagi meluasnya praktik-praktik KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) dalam kehidupan birokrasi publik semakin mencoreng image masyarakat terhadap pemerintah daerah. Disadari bahwa kondisi penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia aparatur yang belum memadai. Hal ini terlihat dari masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat baik secara langsung maupun melalui media sosial, seperti prosedur yang berbelit-belit, tidak ada kepastian jangka waktu penyelesaian dan sebagainya. Keluhan masyarakat beberapa tahun terakhir berkaitan dengan penyimpangan penyelenggaraan pelayanan publik teratat oleh Ombudsman Republik Indonesia pada tahun 2017 meningkat hampir dua kali lipat. Pada 2017 Ombudsman RI menerima 4.359 laporan masyarakat meningkat 97,3% dari tahun 2016 yang terdapat 2.209 laporan. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja instansi pemerintah masih kurang di mata masyarakat.

Kinerja pemerintah dapat dilihat dari berbagai aspek salah satunya adalah melalui karakteristik pemerintah. Dengan adanya karakteristik dan desentralisasi setiap masyarakat mampu melihat karakteristik dan potensi yang ada di daerah tersebut. Karakteristik pemerintah dalam penelitian ini dijelaskan dengan variabel ukuran daerah, tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pusat, belanja modal dan temuan audit serta satu tambahan variabel yang termasuk dalam karakteristik pemerintah daerah yaitu status daerah. Karakteristik adalah ciri-ciri khusus yang mempunyai sifat khas (kekhususan) sesuai dengan

perwatakan tertentu yang membedakan sesuatu (orang) dengan sesuatu yang lain (Aditya, 2011). Dengan demikian karakteristik daerah memiliki pada pemerintah daerah, menandai sebuah daerah dan membedakannya dengan daerah lain.

Tujuan utama dari program kerja pemerintah daerah adalah memberikan fasilitas yang terbaik untuk masyarakat. Agar dapat memberikan pelayanan yang baik maka harus didukung oleh pengelolaan aset yang baik pula. Mengetahui ukuran pemerintah daerah salah satunya adalah dengan mengetahui total aset pemerintah daerah. Terdapat beberapa penelitian yang menganalisis faktor-faktor yang menjadi penentu kinerja pemerintah daerah hasil penelitian yang dilakukan Fauziah (2017) ia menemukan bahwa ukuran daerah berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah begitu juga dengan hasil penelitian Mustikarini dan Fitriyani (2012) yang menyatakan bahwa ukuran daerah berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Namun, berbeda dengan hasil penelitian Sedyaningsih (2013) Sudarsana dan Rahardjo (2013), dan Nanda F (2017) bahwa ukuran daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Penelitian mengenai ukuran pemerintah daerah juga dilakukan oleh Rikafitri (2017) dengan variabel dependen tingkat pengungkapan pada website pemerintah hasil penelitiannya mengungkapkan bahwa ukuran daerah tidak berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan pada *website* pemerintah. Semakin besarnya ukuran daerah yang ditandai besarnya jumlah aset pemerintah daerah maka diharapkan akan semakin baik kinerja pemerintah daerah tersebut.

Tingkat kekayaan pemerintah daerah dapat dinyatakan dengan jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Abdullah, 2004) dalam kelompok pendapatan asli daerah menurut permendagri No. 21 Tahun 2011 dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (Erlina 2015) menguji hubungan tingkat kekayaan pemerintah daerah dengan kinerja keuangan pemerintah daerah semakin tinggi tingkat kekayaan daerah maka akan semakin baik kinerja keuangan pemerintah daerah begitupun sebaliknya. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Sudarsana dan Rahardjo (2013) dan Mustikarini dan Fitriyani (2012) hasil penelitiannya juga menyatakan bahwa bahwa tingkat kekayaan pemerintah daerah yang di proksi kan PAD berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah didukung oleh penelitian Fauziah (2017), Pratiwi (2018), Nanda F (2017) bahwa tingkat kekayaan pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah dan Setyaningrum dan Syafitri (2017) hasil penelitiannya juga menyatakan tingkat kekayaan pemerintah daerah berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan. Namun berbeda dengan hasil penelitian Sedyaningsih (2013) hasil penelitiannya menyatakan tingkat kekayaan daerah tidak berpengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah begitu juga dengan Yuliant (2017) hasil penelitiannya mengungkapkan bahwa kekayaan pemerintah daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan wajib pada LKPD.

Semakin tinggi tingkat kekayaan daerah yang ditandai besarnya PAD maka akan semakin baik kinerja keuangan pemerintah daerah.

Tingkat ketergantungan pada pusat dapat dilihat pada penerimaan Dana Alokasi Umum (DAU). DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah. DAU menunjukkan tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat yang akan menambah pendapatan daerah. Menurut Damayanti (2011) formulasi perhitungan DAU tidak memberikan stimulus bagi daerah untuk meningkatkan PAD karena merasakannya mengandalkan DAU secara tidak langsung semakin tinggi tingkat presentase DAU semakin menunjukkan daerah tersebut tidak mandiri dan kinerjanya tidak optimal. Hal ini didukung oleh penelitian Sedyaningsih (2013) yang menyatakan bahwa tingkat ketergantungan pada pusat berpengaruh negatif terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah. Pada penelitian yang dilakukan oleh Fauziah (2017) bahwa tingkat ketergantungan keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah begitu juga dengan hasil penelitian Mustikarini dan Fitriyani (2012) hasil penelitiannya mengemukakan bahwa tingkat ketergantungan pada pusat berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah, Namun berbeda dengan hasil penelitian Sudarsana dan Rahardjo (2013), Nanda F (2017), dan Pratiwi (2017) yang menyatakan bahwa tingkat ketergantungan pada pusat yang diprosikan DAU tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

Menurut PP Nomor 71 Tahun 2010, belanja modal merupakan belanja Pemerintah Daerah yang manfaatnya melebihi 1 tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum. Belanja modal digunakan untuk memperoleh aset tetap pemerintah daerah seperti peralatan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Cara mendapatkan belanja modal dengan membeli melalui proses lelang atau tender. Semakin besar belanja modal akan semakin rendah kinerja pemerintah daerah begitu juga sebaliknya. Sejalan dengan penelitian Fauziah (2017) bahwa belanja modal berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah begitu juga dengan penelitian yang dilakukan oleh Sedyaningsih, Nanda F (2017) dan Pratiwi (2018) menyatakan bahwa belanja modal berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Mustikarini dan Fitriasari (2012) hasil penelitiannya menyatakan bahwa belanja modal berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah yang artinya semakin besar belanja daerah maka akan semakin rendah kinerja pemerintah daerah. Namun, berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Sudarsana dan Rahardjo (2013) bahwa belanja modal tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

Umur suatu organisasi dapat diartikan sebagai seberapa lama organisasi tersebut berlangsung sejak didirikannya. Umur administratif pemerintah daerah adalah tahun dibentuknya suatu pemerintahan daerah berdasarkan Undang-

Undang pembentukan daerah tersebut. Hammami (2009) menyatakan bahwa organisasi yang telah lama berdiri dianggap memiliki kemampuan yang baik untuk mengungkapkan informasi dalam laporan keuangan sesuai standar yang berlaku dibandingkan dengan organisasi yang lebih muda atau baru didirikan dengan begitu, pemerintah daerah yang memiliki umur administratif yang lebih lama diharapkan akan semakin baik kinerja pemerintah daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Setyaningrum dan syafitri (2012) yang melakukan penelitian umur administratif hasil penelitiannya mengungkapkan bahwa umur administratif berpengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD namun pada penelitian Risa Rikafitri (2017) hasil penelitiannya mengungkapkan bahwa umur administratif tidak menunjukkan pengaruh terhadap tingkat pengungkapan pada *website* pemerintah daerah di Indonesia begitu jugadengan hasil penelitian Yuliant (2017) bahwa umur administratif tidak mempengaruhi pengungkapan wajib dalam LKPD.

Temuan audit dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan kasus-kasus yang ditemukan BPK terhadap laporan keuangan pemerintah daerah atas pelanggaran yang dilakukan suatu daerah terhadap ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Ketidak patuhan terhadap ketentuan perundang-undangan ini mengakibatkan kerugian daerah, ketidak efesienan. Semakin banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah maka akan semakin buruk kinerja pemerintah daerah tersebut. Didukung oleh hasilpenelitian Sedyaningsih (2013)dan Mustikarini dan Fitriasaki (2012) yang hasil penelitiannya

menyatakan bahwa temuan audit berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Namun berbeda dengan hasil penelitian namun berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Nanda F (2017) hasil penelitiannya menyatakan bahwa temuan audit tidak berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.

Penelitian ini mengacu pada penelitian Mustikarini dan Fitriasari (2012) namun pada penelitian ini memiliki perbedaan dari penelitian sebelumnya yaitu objek yang diambil peneliti sebelumnya kabupaten/kota se Indonesia sedangkan penelitian ini mengambil objek provinsi se Indonesia, kemudian data pada penelitian ini penulis menggunakan data untuk tahun 2016-2017 serta menambahkan satu variabel independen yang termasuk dalam karakteristik pemerintah daerah yaitu umur administratif sehingga terdapat 6 variabel independen pada penelitian ini.

Yang menjadi motivasi peneliti untuk mengambil judul ini adalah banyaknya hasil penelitian terdahulu yang hasil penelitiannya berbeda-beda serta untuk melihat kinerja pemerintah daerah melalui karakteristik dan temuan audit.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai masalah tersebut dengan judul “ **PENGARUH KARAKTERISTIK PEMERINTAH DAERAH DAN TEMUAN AUDIT BPK TERHADAP KINERJA PEMERINTAH DAERAH**”

1.2 Perumusan Masalah

Peneliti membahas tentang pengaruh karakteristik pemerintah daerah dan temuan audit terhadap kinerja pemerintah daerah variabel yang akan dianalisis

yaitu variabel independen karakteristik pemerintah daerah yaitu ukuran pemerintah daerah, kekayaan pemerintah daerah, ketergantungan terhadap pemerintah pusat, belanja modal dan temuan audit serta satuvariabel tambahan yaitu ukuran administratif. Peneliti ingin menguji apakah ke enam variabel independen tersebut berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian diatas maka penelitian ini memiliki rumusa masalah sebagai berikut :

1. Apakah ukuran daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah ?
2. Apakah tingkat kekayaan pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah ?
3. Apakah tingkat ketergantungan pada pusat berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah ?
4. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah ?
5. Apakah umur administratif berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah ?
6. Apakah temuan audit berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah ?

1.3 Ruang Lingkup Permasalahan

Agar pembahasan ini tidak menyimpang dari yang telah dirumuskan, maka dalam penulisan ini peneliti membatasi ruang lingkup permasalahan hanya pada pengaruh karakteristik pemerintah daerah dan temuan audit sebagai variabel independen dan kinerja pemerintah daerah sebagai variabel dependen pada pemerintah provinsi se Indonesia tahun 2016-2017.

1.4 Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka secara rinci tujuan peneliti ini dapat dijabarkan sebaagai berikut :

1. Untuk mengetahui apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah ?
2. Untuk mengetahui apakah tingkat kekayaan pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah ?
3. Untuk mengetahui apakah tingkat ketergantungan pada pusat berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah ?
4. Untuk mengetahui apakah belanja modal berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah ?
5. Untuk mengetahui apakah umur administratif berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah ?
6. Untuk mengetahui apakah temuan audit berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah ?

1.4.2 Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini penulis berharap dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat teoritis

Sebagai pengembangan teori dari pengetahuan dibidang akuntansi diharapkan dapat memberikan manfaat berkaitan dengan pengaruh

karakteristik pemerintah daerah dan temuan audit BPK terhadap kinerja pemerintah daerah.

2. Manfaat praktis

1. Bagi pemerintah

Hasil peneliti ini diharapkan dapat menjadi masukan dan pertimbangan mengenai pengaruh karakteristik pemerintah daerah dan temuan audit terhadap kinerja pemerintah daerah.

2. Bagi peneliti selanjutnya

Diharapkan dapat dijadikan sebagai sumber referensi, literatur dan informasi untuk penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan pengaruh karakteristik pemerintah daerah dan temuan audit BPK terhadap kinerja pemerintah daerah.

1.5 Sistematika Penelitian

Tujuan dari sistematika penulisan ini yaitu memberikan gambaran yang sistematis dan terarah serta mempermudah pemahaman tentang masalah-masalah yang disajikan dalam proposal ini, maka penulisannya akan diuraikan dalam bab yang terdiri dari :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang latar belakang yang akan menjelaskan alasan memilih judul. Bab ini juga memaparkan permasalahan-permasalahan yang akan diteliti, tujuan, manfaat

penelitian yang ingin dicapai dari penulisan penelitian ini serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

Bab ini menguraikan tentang landasan teori yang merupakan analisis yang berkaitan dengan kinerja pemerintah daerah, karakteristik pemerintah daerah serta temuan audit, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran dan hipotesis.

BAB III OBJEK DAN METODOLOGI PENELITIAN

Pada bab ini penulis menjelaskan tentang bagaimana penelitian dilakukan yang terdiri dari variabel penelitian, definisi operasional, populasi dan penentuan sampel, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data serta teknik analisis data.

BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan mengenai uraian hasil pembahasan yang terdiri dari analisis data, perhitungan statistik, serta pembahasan dari hasil penelitian.

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi tentang beberapa kesimpulan dari hasil analisa dan pembahasan bab IV, serta saran sehubungan dengan pokok permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.