

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Krisis ekonomi 1997-1998 menyebabkan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia mengalami banyak perubahan. Salah satu perubahan tersebut adalah dilaksanakannya otonomi daerah sebagai amanah dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diperbaharui dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan dirubah lagi dengan undang-undang nomor 32 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dengan adanya otonomi daerah tersebut, daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, sehingga hal tersebut diharapkan dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintah daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintah negara. Sebagai implikasinya, peran pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya yang lebih baik terhadap terciptanya tata kelola pemerintah daerah. Oleh karena itu, dibutuhkan adanya sistem pemantauan, evaluasi, dan pengukuran kinerja yang sistematis untuk mengukur kemajuan yang dicapai pemerintah daerah dalam kurun waktu tertentu juga perlu diterapkan. Lahirnya otonomi merupakan perwujudan dari pergeseran sistem pemerintah, yakni sistem sentralisasi menuju sistem yaitu destralisasi.

Dengan semakin besarnya peran pemerintah daerah, dibutuhkan adanya sistem pemantauan, evaluasi, dan pengukuran kinerja yang sistematis untuk mengukur pencapaian penyelenggaraan pemerintah daerah. Evaluasi perlu dilakukan karena pengukuran kinerja merupakan komponen yang penting dan akan memberikan umpan balik atas rencana yang telah diimplementasikan (Chow dkk., 1998). Selain itu, menurut Mardiasmo (2002) dalam Saragih dan Styaningrum (2015) pengukuran kinerja bagi sektor publik berfungsi untuk: (1) membantu memperbaiki kinerja pemerintah agar dapat berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja yang pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas sektor publik dalam memberikan layanan kepada masyarakat; (2) ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuat keputusan; (3) untuk mewujudkan tanggung jawab publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Salah satu bentuk evaluasi penyelenggaraan pemerintah daerah adalah Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD) yang diatur dalam Permendagri No. 73 dan 74 Tahun 2009. EKPPD menggunakan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) sebagai sumber informasi utama. Metode EKPPD dilakukan dengan menilai total indeks komposit kinerja (IKK) penyelenggaraan pemerintahan daerah. Total indeks komposit kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan penjumlahan hasil penilaian yang meliputi indeks capaian kinerja dengan bobot 95% dan indeks kesesuaian materi dengan bobot 5%. Indeks capaian kinerja diukur dengan menilai IKK (Indikator Kinerja Kunci) pada aspek tatacara pengambilan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan sedangkan penilaian variabel indeks kesesuaian materi dilakukan dengan membandingkan materi yang disajikan dalam LPPD dengan materi yang seharusnya disajikan sesuai PP No. 3 tahun 2007, yang meliputi materi: urusan desentralisasi (urusan wajib dan urusan pilihan), tugas pembantuan, tugas umum pemerintahan, dan kelengkapan laporan (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan gambaran umum daerah)

Penyelenggaraan pemerintah daerah perlu diawasi agar penyelenggaranya tidak menyimpang dari perencanaan dan tujuan yang telah dirumuskan di awal. Menurut PP NO. 20 tahun 2001, pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang bertujuan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan sesuai rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan melihat penekanan pada EKPPD yaitu pada aspek pengambilan dan pelaksanaan kebijakan, unsur-unsur penyelenggara pemerintah daerah yaitu pemerintah daerah dan DPRD memegang peranan penting terlebih karena unsur-unsur ini melakukan fungsi pengawasan yaitu pengawasan fungsional dan pengawasan legislatif. Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh kepala daerah atas kegiatan pemerintahan daerahnya sedangkan pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap pemerintah daerah sesuai tugas, wewenang dan haknya (PP No. 20 tahun 2001 dan Kepri No. 74 tahun 2001).

Dalam mendukung penyelenggaraan pemerintah, pemerintah daerah menyusun anggaran keuangan yang kemudian dijadikan pedoman dalam menjalankan berbagai aktivitasnya dan juga diperlukan adanya evaluasi. Evaluasi penyelenggaraan pemerintah daerah yang dimaksud untuk mengukur kinerja pemerintah daerah. Berikut disajikan pada tabel 1.1 Laporan Realisasi Anggaran Provinsi Sumatera Selatan tahun 2016-2017:

**Tabel 1.1**  
**Laporan Realisasi Anggaran Provinsi Sumatera Selatan**  
**Tahun 2014-2015**

<b>Tahun</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Anggaran Pendapatan</b>	6.482.962.573.064,65	8.883.873.903.633,09
<b>Realisasi Pendapatan</b>	6.252.136.312.520,51	5.990.424.062.511,95
<b>Anggaran Belanja</b>	6.048.607.430.664,52	5.609.583.728.080,00
<b>Realisasi Belanja</b>	4.099.512.313.845,57	4.497.889.160.889,22

Sumber: BPKAD Provinsi Sumatera Selatan (2018)

Berdasarkan tabel diatas diketahui bahwa realisasi pendapatan tahun 2014 lebih besar dari pada tahun 2015, dan realisasi belanja tahun 2014 lebih kecil dari pada tahun 2015. Hal

ini menunjukkan bahwa pendapatan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan mengalami penurunan. Pada tabel diatas tersebut juga menunjukkan bahwa realisasi pendapatan dan belanja Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan tidak sesuai dengan anggaran yang telah direncanakan sebelumnya, dimana kinerja Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan perlu diperbaiki lagi. Hal ini diperlukan strategi untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah yaitu dalam proses perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pengawasan, dan pemahaman sistem akuntansi keuangan daerah.

Berdasarkan laporan hasil evaluasi pemeringkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota berdasarkan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) tahun 2014 tingkat nasional menyatakan bahwa Provinsi Sumatera Selatan berada diperingkat ke-9 dan pada tahun 2015 Provinsi Sumatera Selatan berada diperingkat ke-15. Hal ini menunjukkan bahwa dari tahun 2014 ke tahun 2015 peringkat kinerja penyelenggaraan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan mengalami penurunan. Hal ini apabila terjadi pada suatu daerah masuk dalam kelompok berprestasi rendah selama tiga tahun berturut-turut, maka berdampak fatal bagi pemerintah daerah karena akan berkurangnya kesejahteraan rakyat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Dalam memberikan pelayanan dasar kepada masyarakat, masalah pengelolaan keuangan daerah merupakan unsur yang tidak terpisahkan dalam penyusunan LPPD suatu pemerintah daerah sehingga perlu dilakukan pengawasan. Pengawasan yang dilakukan yaitu pengawasan fungsional dan pengawasan legislatif. Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh kepala daerah atas kegiatan pemerintahan daerahnya sedangkan pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap pemerintah daerah sesuai tugas, wewenang dan haknya. Dalam penelitian ini, faktor-faktor yang akan dibahas yaitu latar belakang profesi kepala daerah, latar belakang pendidikan

kepala daerah, kompetisi politik, ukuran legislatif, tingkat kekayaan daerah, belanja daerah dan tingkat ketergantungan dengan pusat.

Unsur-unsur penyelenggara pemerintah daerah ini dipilih langsung oleh rakyat. Pemilihan pertama kali oleh rakyat dilakukan pada Juni 2005 untuk memilih kepala daerah. Sebelumnya, sejak otonomi daerah dilaksanakan pada tahun 1999, pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD. Pemilihan langsung untuk memilih anggota legislatif pertama kali dilakukan pada tahun 2004.

Untuk menjadi kepala daerah tidak ada syarat atau ketentuan khusus mengenai latar belakang profesi maupun pendidikan tinggi calon kepala daerah yang disyaratkan oleh Undang-Undang No 32 Tahun 2004. Pasal 58 Undang-Undang No 32 Tahun 2004 menyebutkan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat. Walaupun tidak diatur dalam undang-undang, faktor latar belakang kepala daerah menjadi penting karena telah terbukti berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Studi dan penelitian terkait latar belakang kepala daerah telah berkembang beberapa tahun terakhir.

Beberapa penelitian dilakukan oleh Mahmudi (2010) dan Wicaksono (2012). Mahmudi (2010) meneliti mengenai hubungan antara latar belakang kepala daerah (*entrepreneur* atau *nonentrepreneur*) dengan kinerja pemerintah daerah dan menemukan bahwa daerah yang dipimpin oleh kepala daerah menjelaskan bahwa teknik manajemen yang dipraktekkan di sektor bisnis dapat mendukung pelaksanaan reformasi pengelolaan/penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia dengan konsep sektor publik (pemerintah daerah) kewirausahaan (*concept of public sector (local government) entrepreneurship*). Dengan membuka kesempatan bagi pengusaha untuk terlibat di pemerintahan, diyakini hal ini akan memberikan dampak positif dalam mengubah tipe manajemen dan meningkatkan kinerja pemerintah daerah.

Sementara itu, Wicaksono (2012) membahas pengaruh latar belakang pendidikan kepala daerah terhadap opini dan temuan audit. Hasil statistik menunjukkan bahwa latar belakang pendidikan kepala daerah berhubungan positif dengan opini audit dan berhubungan negatif dengan temuan audit. Wicaksono (2012) menjelaskan kepala daerah yang memiliki latar belakang pendidikan ekonomi/akuntansi mampu menyajikan laporan keuangan yang wajar dan berkualitas dan mendorong pemerintah daerah untuk dapat menyajikan laporan keuangan yang sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku.

Dengan mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat, persyaratan menjadi kepala daerah yang cukup mudah (Pasal 58 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 mensyaratkan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat), kesempatan untuk menjabat selama dua periode, dan dengan diperbolehkannya pencalonan diri secara independen (tanpa partai politik pengusung) akan semakin meningkatkan persaingan di antara politisi untuk menjabat sebagai kepala daerah. Aset daerah yang cukup besar juga menjadi pemicu meningkatnya kompetisi politik (Baber, 1983) karena aset yang besar menandakan jumlah transfer kekayaan yang dikelola oleh perangkat pemerintahan daerah juga besar. Persaingan politik yang tinggi ini memiliki pengaruh terhadap kinerja para politisi. Hal ini disebabkan kompetisi politik menimbulkan konstrain yang lebih berat bagi para *incumbent* dalam setiap pengambilan keputusan/kebijakan (Besley dkk., 2005). Sebelumnya, penelitian oleh Lake dan Baum (2001) dalam Saraig dan Setyaningrum (2015) menyebutkan ketika kompetisi politik rendah, pemerintah akan cenderung monopolis, memberikan pelayanan publik yang lebih sedikit, dan mendapatkan keuntungan yang lebih besar. Sebaliknya, jika kompetisi politik tinggi, perilaku oportunistik para politisi tersebut akan berkurang. Penelitian nanda

Selain pengawasan fungsional oleh kepala daerah, pengawasan legislatif sebagai bentuk mekanisme internal juga memegang peranan penting dalam peningkatan kinerja

pemerintah daerah. Mekanisme internal ini dilakukan melalui lembaga internal yang melakukan pengawasan dan pemantauan atas setiap keputusan dan kebijakan yang diambil kepala daerah. Lembaga internal yang melakukan fungsi ini adalah DPRD. DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintah daerah berperan sebagai mitra kerja kepala daerah dan melakukan fungsi penganggaran, pengawasan, dan legislasi (Undang-Undang No. 32 tahun 2004). Ketentuan ini menyiratkan bahwa DPRD merupakan representasi rakyat dalam melakukan fungsi *monitoring* terhadap pengambilan keputusan formal oleh pemerintah daerah. Implikasinya, DPRD dituntut untuk melaksanakan fungsi pengawasan dengan baik terhadap setiap kebijakan yang dilaksanakan oleh kepala daerah. Salah satu indikator efektivitas pengawasan ini adalah ukuran legislatif. Kusumawardani (2012) menemukan bahwa ukuran legislatif yang diukur dengan jumlah anggota DPRD berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan daerah. Semakin banyak anggota legislatif maka akan semakin ringan dan mudah dalam melaksanakan fungsi.

Tujuan utama dari program kerja pemerintah daerah adalah memberikan pelayanan yang terbaik untuk masyarakat. Untuk memberikan pelayanan yang baik, harus didukung oleh aset yang baik pula. Oleh karena itu, diperlukan sumber daya dan fasilitas yang memadai untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (Mustikarini dan Fitriyani, 2012). Hal ini dipertegas oleh hasil penelitian Sumarjo (2010), Mustikarini dan Fitriyani (2012), dan Kusumawardani (2012) bahwa ukuran daerah berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia. Namun berbeda dengan hasil penelitian Sudarsana (2013) di Indonesia, Nugroho (2014) di Provinsi Jawa Tengah, dan Nanda (2017) di Pulau Sumatera bahwa ukuran daerah tidak mempengaruhi kinerja pemerintah daerah. Dengan demikian, semakin besar ukuran daerah yang ditandai dengan besarnya jumlah aset pemerintah daerah, maka diharapkan akan semakin tinggi kinerja pemerintah daerah tersebut.

Tingkat kekayaan daerah dicerminkan dengan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Berdasarkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, salah satu sumber pendapatan daerah adalah PAD yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Penelitian tentang PAD pernah dilakukan oleh Indriani dan Sastradipraja (2014) di Cirebon yang mengungkapkan bahwa terdapat pengaruh positif antara PAD dengan kinerja keuangan daerah. Penelitian Armaja dkk (2015) di Aceh dan Nanda (2017) di Indonesia menyatakan bahwa tingkat kekayaan daerah memiliki pengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Dengan demikian, bahwa semakin besar total PAD maka akan mendorong investasi yang juga mendorong peningkatan perbaikan infrastruktur daerah.

Tingkat ketergantungan pemerintah daerah provinsi terhadap pemerintah pusat juga berbeda-beda yang diwujudkan dalam bentuk penerimaan Dana Alokasi Umum (Mustikarini dan Fitriyani, 2012). Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari APBN dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU diukur dengan mengakumulasi jumlah Celah Fiskal (CF) dan Alokasi Dasar (AD). DAU digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan sehingga dapat terlaksana pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah akan memantau pelaksanaan dari alokasi DAU sehingga hal ini memotivasi pemerintah daerah untuk berkinerja lebih baik (Mustikarini dan Fitriyani, 2012). Hal ini didukung penelitian yang dilakukan Mustikarini dan Fitriyani (2012) di Indonesia dan Nanda (2017) di Pulau Sumatera yang mengungkapkan bahwa terdapat pengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Namun berbeda hasil penelitian Sudarsana (2013) di Indonesia, bahwa tidak mempengaruhi terhadap kinerja pemerintah daerah. Dengan demikian, semakin tinggi DAU dari pemerintah pusat

maka diharapkan semakin baik pelayanan pemerintah pusat kepada masyarakatnya sehingga kinerja pemerintah daerah juga semakin meningkat.

Penelitian ini mengacu pada penelitian Setyaningrum (2015) yang menggunakan variabel latar belakang profesi kepala daerah, latar belakang pendidikan kepala daerah, kesempatan mengikuti pilkada selanjutnya, kompetisi politik, ukuran legislatif, ukuran pemerintah daerah, tingkat kekayaan daerah, dan tingkat ketergantungan dengan pusat. Berdasarkan beberapa penjelasan diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“PENGARUH PENGAWASAN FUNGSIONAL DAN LEGISLATIF TERHADAP KINERJA PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA SUMATERA SELATAN”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang yang telah dikemukakan sebelumnya, maka penulis merumuskan permasalahan yang akan diteliti, yaitu:

- a. Bagaimana pengaruh latar belakang profesi kepala daerah terhadap kinerja pemerintah daerah?
- b. Bagaimana pengaruh latar belakang pendidikan kepala daerah terhadap kinerja pemerintah daerah?
- c. Bagaimana pengaruh ukuran legislatif kepala daerah terhadap kinerja pemerintah daerah?
- d. Bagaimana pengaruh tingkat kekayaan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah?
- e. Bagaimana pengaruh tingkat kekayaan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah?
- f. Bagaimana pengaruh tingkat ketergantungan dengan pusat terhadap kinerja pemerintah daerah ?

### **1.3 Ruang Lingkup Penelitian**

Dalam penelitian ini, penulis membatasi permasalahan agar pembahasan di ratas dapat terarah, sehingga ruang lingkup pembahasan hanya sebatas pengaruh pengawasan fungsional dan legislatif terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2014-2015.

### **1.4 Tujuan dan Manfaat Teoritis**

#### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis Pengaruh pengawasan fungsional dan legislatif terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.

#### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat Teoritis**

Sebagai bahan untuk menambah pengetahuan dan wawasan khususnya yang berkaitan dengan pemerintah daerah, sebagai bahan sumber referensi, literatur, informasi dan data tambahan bagi peneliti lainnya yang berkaitan dengan masalah ini, dan diharapkan dapat membantu mengembangkan ilmu teoritis dibidang akuntansi sektor publik.

##### **2. Manfaat Praktis**

Bagi pihak pemerintah daerah penelitian ini dapat memberikan berupa kontribusi kepada pemerintah daerah dalam bentuk sumbangan pemikiran tentang pentingnya kesadaran akan pencapaian suatu kinerja yang baik dan diharapkan dapat menjadi masukan dan pertimbangan mengenai pengaruh pengawasan fungsional dan legislatif terhadap kinerja pemerintah daerah.

### **1.5 Sistematika Penulisan**

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

## **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi mengenai latar belakang yang akan menjelaskan alasan pemilihan judul. Bab ini juga berisi mengenai rumusan masalah, ruang lingkup pembahasan, tujuan dan manfaat yang ingin dicapai dari penulisan laporan ini dan sistematika penulisan.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKAPEMIKIRAN**

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai landasan teori yang relevan terhadap penelitian serta pendapat-pendapat para ahli dan hasil yang berkaitan dengan pengaruh pengawasan fungsional dan legislatif terhadap kinerja pemerintah daerah, penelitian terdahulu yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti serta kerangka pemikiran dan hipotesis penelitian.

## **BAB III OBJEK DAN METODOLOGI PENELITIAN**

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

## **BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN**

Bab ini membahas tentang uraian hasil dan pembahasan yang terdiri dari analisis data, perhitungan statistika serta pembahasan dari hasil penelitian yang dilakukan.

## **BAB V SIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini berisi tentang kesimpulan atas pembahasan yang dilakukan pada bab sebelumnya serta saran sehubungan dengan pokok permasalahan yang dibahas dalam penelitian.