

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia mulai mengalami krisis ekonomi awal tahun 1996 dan puncak terjadinya krisis ekonomi tersebut pada tahun 1997. Oleh karena itu pemerintah Indonesia juga menyadari akan pentingnya akuntansi dalam pemerintahan. Pemerintah pusat mulai mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada pemerintah daerah (Pemda) dalam hal pengelolaan keuangan. Dengan begitu di harapkan pemerintah daerah mampu membiayai pembangunan dan pelayanan secara mandiri dengan keuangan di kekola sendiri. Lebih jauh dari itu pemerintah daerah ingin lebih mensejahterakan masyarakatnya dengan berorientasi pada kepuasan masyarakat dan dengan begitu diharapkan masyarakat lebih mengharapkan kinerja pemerintah daerah yang semakin baik dan kritis dalam menilai kinerja pemerintah daerah dalam menjalankan tugasnya kepada masyarakat. Pemerintah pusat juga mendukung dengan membuat otonomi daerah.

Otonomi daerah adalah kebijakan dibuat oleh pemerintah pusat sehingga pemerintah daerah (Pemda) bisa mengelola daerahnya sendiri tanpa campur tangan pemerintah pusat (Fitriyanti dan Pratolo, 2009). Untuk mendukung otonomi daerah pemerintah pusat mengeluarkan UU No. 22 dan 25 tahun 1999 direvisi tiga kali yaitu tahun 2004 (UU NO.32 tahun 2004), tahun 2014 (UU No.23 tahun 2014) dan tahun 2015 (UU No.9 tahun 2015) yang mengatakan bahwa pemerintah daerah (Pemda) mempunyai wewenang untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintah didasarkan pada asas otonomi daerah dan tugas pembantuan, diarahkan mempermudah terwujudnya kesejahteraan melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran masyarakat dan untuk meningkatkan daya saing Pemda dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan

kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu Pemda mempunyai peran penting dalam menyediakan layanan publik dan pencapaian tujuan pembangunan nasional menjadi semakin besar dan juga diperlukannya sistem pengendalian, evaluasi dan pengukuran kinerja yang sistematis untuk mengukur pencapaian dari Pemda. Sehingga pemda harus dapat menjalankan pemerintahannya dengan baik agar tercapai tata kelola pemerintahan yang baik dan sesuai asas otonomi daerah.

Dalam menjalankan tata kelolanya pemerintah daerah, pemda mengacu pada Peraturan Pemerintah (PP) No.3 tahun 2007, pemda wajib mempertanggung jawabkan dengan membuat Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD). LPPD adalah suatu bentuk laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pertanggung jawaban kinerja pemerintah daerah kepada masyarakat. Dalam LPPD terdapat informasi yang berasal dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang dibuat oleh pemerintah daerah. Demikian isi dari pada LPPD pemerintah daerah kabupaten sangat bergantung dengan urusan yang menjadi tanggung jawabnya dan karakteristik dari pemerintah daerah tersebut (Mustikarini dan Fitriyasi, 2012).

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemda yang dilaporkan dalam LPPD harus dilakukannya evaluasi. Evaluasi tersebut adalah Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD). Merupakan proses penilaian terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah, penyelenggaraan otonomi daerah, dan aspek-aspek penyelenggaraan pemerintah daerah yang semuanya telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Dalam Negeri No.73 tahun 2009. EKPPD itu sendiri menggunakan LPPD sebagai sumber informasi utama untuk melakukan evaluasi. Ada juga beberapa informasi pelengkap seperti, laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Daerah, informasi keuangan daerah dan laporan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintah daerah yang berasal dari laporan lembaga independen. Hasil dari EKPPD berupa Laporan Hasil Evaluasi Peningkatan Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan

digunakan pemerintah sebagai dasar melakukan pembinaan, pengawasan dan kebijakan Pemerintah untuk penyelenggaraan otonomi atau pembentukan, penghapusan atau penggabungan daerah otonom.

Salah satu informasi pelengkap EKPPD adalah informasi keuangan daerah. Berhasil atau tidaknya suatu Pemda dalam menjalankan fungsinya dapat dilihat dari laporan keuangan yang disajikan oleh Pemda yang juga dapat dijadikan sebagai dasar pertanggungjawaban terhadap publik. Namun demikian, apabila terjadi hal-hal yang terdapat penyimpangan dalam laporan keuangan maka terdapat indikasi temuan audit BPK sehingga temuan tersebut dapat dijadikan suatu alasan kenapa pemerintah daerah tersebut tidak menjalankan kinerja dengan dengan baik.

Keuangan daerah terdapat informasi yang mencerminkan karakteristik daerah yang dapat mempengaruhi kinerja pemerintahan, yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD). Menurut UU No.33 tahun 2004 tentang pertimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dikatakan bahwa pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang di peroleh daerah yang di pungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan perundang-undangan. Di dalam pasal 3 disebut bahwa PAD bertujuan memberi kewenangan pada pemerintah daerah (Pemda) untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai potensi daerah untuk mewujudkan desentralisasi. (Mawarni dkk 2013).

Di PP No.55 tahun 2005 tentang dana perimbangan, bahwa DAU merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana alokasi umum (DAU) dialokasikan kepada provinsi, kabupaten/kota yang besarnya ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari pendapatan dalam negeri netto yang juga ditetapkan dalam APBN. Proporsi DAU provinsi, kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan imbalan kewenangan antar provinsi dan kabupaten/kota. (Mawarni dkk 2013).

Belanja modal merupakan pengeluaran daerah untuk menambah kekayaan daerah atau aset daerah yang memiliki masa manfaat lebih dari satu tahun anggaran. Semakin besar belanja modal menandakan banyaknya infrastruktur dan sarana yang akan dibangun. Artinya dengan banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun maka kesejahteraan masyarakat juga meningkat. Salah satu indikator dalam ekonomi makro yang pada umumnya sudah digunakan untuk mengukur kinerja ekonomi di suatu negara adalah pendapatan domestik bruto (PDB) sedangkan untuk skala wilayah provinsi, kabupaten/kota digunakan produk domestik regional bruto (PDRB). Secara teori dikatakan bahwa PDRB adalah bagian dari PDB maka dari itu dapat dikatakan perubahan yang terjadi di regional akan berpengaruh pada PDB atau sebaliknya. (Mawarni dkk 2013).

Penelitian mengenai karakteristik pemerintah daerah pernah diteliti oleh Mustikarini dan Fitriasi (2012) mengatakan bahwa ukuran daerah, tingkat kekayaan daerah dan ketergantungan kepada pemerintah pusat berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Sedangkan variabel belanja daerah dan temuan audit tidak berpengaruh dan signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Sedyaningsih dan Zaky (2015) mengatakan bahwa ukuran daerah, tingkat kekayaan daerah dan belanja modal tidak berpengaruh dan signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Sedangkan variabel tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat dan temuan audit berpengaruh positif dan signifikan. Seran (2016) dalam penelitiannya mengatakan bahwa tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat dan belanja modal, tidak berpengaruh dan signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Sedangkan variabel temuan audit berpengaruh dan signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Utomo (2015) menunjukkan hasil penelitian yang berbeda yaitu ukuran daerah, tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat, belanja modal, *leverage* dan temuan audit berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

Hal terakhir yaitu dapat memiliki pengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah adalah pemeriksaan audit. Masalah pengelolaan keuangan daerah merupakan unsur tidak terpisahkan dalam penyusunan LPPD suatu Pemerintah daerah sehingga perlu dilakukan pengawasan dan pemeriksaan audit yang baik agar tidak terjadi kecurangan (*fraud*). Undang-Undang No. 15 tahun 2004 (UU No. 15/2004) tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menyatakan bahwa pemeriksaan merupakan 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. Pemeriksaan keuangan negara dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan terdiri dari pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Hasil dari pemeriksaan yang dilakukan BPK tersebut berupa opini, temuan, kesimpulan atau dalam bentuk rekomendasi. Penelitian sebelumnya mengenai temuan audit BPK diteliti oleh Sedyaningsih dan Zaky (2015), semakin sedikit jumlah temuan audit dari BPK maka semakin baik kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah. Penelitian sebelumnya mengenai temuan audit BPK diteliti oleh Seran (2016) Semakin baik opini yang diberikan BPK maka semakin sedikit jumlah temuan audit BPK yang secara tidak langsung menunjukkan semakin bagus kinerja penyelenggaraan pemerintahannya. Alasan dilakukan penelitian karena hasil tidak konsisten dan berdasarkan penelitian terdahulu terdapat perbedaan hasil penelitian, terutama pada pengaruh karakteristik pemerintah daerah. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menguji dan menganalisis pengaruh karakteristik pemerintah daerah dan opini audit BPK terhadap kinerja penyelenggara pemerintah daerah yang diukur dengan nilai EKPPD pada kabupaten/kota di Nusa Tenggara Timur.

1.2. Rumusan Masalah

Masalah yang di uji dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah tingkat kekayaan daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten?
2. Apakah tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten?
3. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten?
4. Apakah temuan audit berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh tingkat kekayaan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten.
2. Untuk menguji dan menganalisis tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten?
3. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh belanja modal terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten.
4. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh temuan audit terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten.

1.4. Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini berharap dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat akademik

Untuk dapat lebih memahami pengaruh karakteristik pemerintah daerah dan temuan audit BPK terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah, serta memberikan tambahan wacana penelitian bagi akademisi dan pertimbangan untuk melakukan penelitian-penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktik

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan penyediaan data capaian kinerja pada tataran pengambil kebijakan daerah dan tataran pelaksana kebijakan daerah yang dimuat dalam LPPD, LKPJ, ILPPD dan laporan lainnya. Dan juga diharapkan pemerintah membuat peraturan yang lebih baik untuk mendukung otonomi daerah atau merevisi peraturan yang sudah ada sehingga otonomi daerah menjadi lebih baik khususnya di Provinsi dan daerah tertinggal.

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini sebagai berikut:

BAB 1: PENDAHULUAN

Dalam Bab ini berisikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB 2: TINJAUAN PUSTAKA

Dalam Bab ini berisikan penelitian terdahulu, landasan teori, pengembangan hipotesis, dan model penelitian.

BAB 3: METODE PENELITIAN

Dalam Bab ini berisikan desain penelitian, identifikasi variabel, definisi operasional, indikator, pengukuran variabel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, populasi dan sampel, teknik analisis data.

BAB 4: ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Dalam Bab ini berisikan karakteristik objek penelitian, deskripsi data, analisis data dan pengujian hipotesis serta pembahasan.

BAB 5: SIMPULAN, KETERBATASAN DAN SARAN

Dalam Bab ini berisikan tentang simpulan, keterbatasan dan saran.