

BAB I

A. Latar Belakang

Desentralisasi di Indonesia yang dimulai pada tahun 2001 mengalihkan berbagai macam kewenangan dan tanggung jawab pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 (UU No. 32/2004) tentang pemerintah daerah menegaskan kewenangan Pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi (Mustikarini dan Fitriyani, 2012). Sebagai implikasinya, peran pemerintah daerah dalam penyediaan layanan publik dan pencapaian tujuan-tujuan pembangunan nasional menjadi semakin besar. Karena itu dibutuhkan adanya sistem pemantauan, evaluasi dan pengukuran kinerja yang sistematis untuk mengukur kemajuan yang dicapai pemerintah daerah

Menurut Azhar dalam Marfiana dan Kurniasih (2011), pengalihan kewenangan untuk mengelola keuangan kepada pemerintah daerah bertujuan agar nantinya pemerintah daerah dapat membiayai pembangunan daerah dan pelayanan publik dengan pengelolaan keuangannya sendiri. Meminimalisir campur tangan pemerintah pusat dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah diharapkan dapat mengembangkan potensi daerah.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang sudah berjalan lama, diharapkan pemerintah daerah itu mandiri dan bisa mengelola pemerintahannya dengan

baik, sehingga diharapkan kinerja semua pemerintah daerah yang ada di Indonesia itu tinggi bahkan sangat tinggi. Tetapi pada kenyataannya masih ada kinerja pemerintah daerah yang sedang bahkan masih ada kinerja pemerintah daerah yang rendah. Pada kepmendagri No. 120 – 4761 tahun 2014 tentang penetapan peringkat dan status kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah secara nasional tahun 2013 dituliskan bahwa ada 52 kabupaten yang kinerjanya sangat tinggi, 218 kabupaten yang kinerjanya tinggi, 95 kabupaten yang kinerjanya sedang, dan 18 kabupaten yang kinerjanya rendah. Pada pemerintah daerah kota ada 20 kota yang kinerjanya sangat tinggi, 55 kota yang kinerjanya tinggi, 15 kota yang kinerjanya sedang, dan 1 kota yang kinerjanya rendah.

UU No. 32 Tahun 2004 selain memberi wewenang otonomi kepada pemerintah daerah, juga mengharuskan setiap kepala daerah untuk memberikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) kepada pemerintah pusat. Menurut PP Nomor 3 Tahun 2007, LPPD adalah laporan penyelenggaraan pemerintah daerah selama satu tahun anggaran berdasarkan rencana kerja pembangunan daerah (RKPD). Pemerintah menggunakan LPPD sebagai bahan untuk melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Didalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 3 tahun 2007 disebutkan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah (LPPD) dalam menyelenggarakan desentralisasi terdapat dua urusan, yaitu urusan wajib dan pilihan. Urusan wajib yaitu urusan yang sangat dasar yang terkait dengan hak

dan pelayanan dasar terhadap warga negara. Urusan pilihan yaitu urusan yang benar-benar terdapat di daerah tersebut yang dapat mengangkat kesejahteraan masyarakat, sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan yang ada di daerah. Dengan demikian, isi dari LPPD Pemda kabupaten atau kota sangat tergantung pada urusan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah dan karakteristik dari masing-masing Pemda tersebut (Mustikarini dan Fitriyani, 2012).

Didalam pelaksanaan pemerintah daerah, perlu diadakannya evaluasi pemerintah daerah. Evaluasi penyelenggaraan pemerintah daerah bertujuan untuk mengukur kinerja pemerintah daerah. Dalam PP No.6/2008 disebutkan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu dapat berupa evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah (EKPPD). Didalam pasal 5 Permendagri No.73/2009 disebutkan bahwa sumber informasi utama EKPPD yaitu menggunakan LPPD.

Berdasarkan Al-Quran surat An- Nisa ayat 58 dikatakan:

﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ
النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا
بَصِيرًا﴾

Artinya : “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat”.

Sebagai organisasi sektor publik, pemerintah daerah dituntut agar memiliki kinerja yang berorientasi pada kepentingan masyarakat dan mendorong pemerintah untuk memperhatikan lingkungannya, dengan berupaya memberikan pelayanan terbaik secara transparan dan berkualitas. Tuntutan yang semakin tinggi diajukan terhadap pertanggungjawaban yang diberikan oleh penyelenggara negara atas kepercayaan yang diamanatkan kepada mereka untuk melayani publik sehingga dapat terciptanya kinerja yang baik. Kinerja instansi pemerintah adalah gambaran mengenai pencapaian sasaran atau tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi dan strategi instansi yang mencerminkan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai terhadap program serta kebijakan yang ditetapkan.

Di pemerintah daerah, kinerja tahun 2013 diukur melalui Kepmendagri No. 120 – 4761 tahun 2014 mengenai penetapan peringkat dan status kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah secara nasional tahun 2013. Pada batang tubuhnya dijelaskan bahwa tata cara pelaksanaan evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah terdapat pada peraturan menteri dalam negeri nomor 73 tahun 2009 tentang tatacara pelaksanaan evaluasi kinerja

penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pada Permendagri No. 73 tahun 2009 dijelaskan bahwa Kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah capaian atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang diukur dari masukan, proses, keluaran, hasil, manfaat, dan/atau dampak. Kinerja inilah yang menjadi fokus pada penelitian ini.

Dalam melaksanakan EKPPD dilakukan dengan menilai total indeks komposit kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang merupakan hasil penilaian yang telah dijumlahkan yang didalamnya terdapat indeks kesesuaian materi dan indeks capaian kinerja. Indeks capaian kinerja dinilai dengan Indikator Kinerja Kunci (IKK) yang dilihat dari tataran pengambil kebijakan dan pelaksanaan kebijakan. Hasil dari EKPPD tersebut nantinya ialah laporan hasil evaluasi pemeringkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah (Sudarsana, 2013).

Dalam memberi pelayanan dasar terhadap masyarakat, diperlukannya pengawasan dan pemeriksaan yang benar terhadap pengelolaan keuangan daerah supaya tidak terjadinya kecurangan dalam mengelola keuangan daerah. Pemeriksaan merupakan proses pengidentifikasian masalah, menganalisis, dan mengevaluasi 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 hal tersebut disebutkan dalam Undang-Undang No. 15 tahun 2004 mengenai pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

memiliki wewenang untuk memeriksa keuangan negara yang terdiri dari pemeriksaan keuangan, pemeriksaan dengan tujuan tertentu dan pemeriksaan kinerja. Pemeriksaan yang dilakukan BPK tersebut nantinya berupa opini, temuan, simpulan ataupun berupa rekomendasi (Mustikarini dan Fitriasaki, 2012).

Penelitian ini mengacu penelitian yang dilakukan oleh Mustikarini dan Fitriasaki (2012). Dalam penelitian ini digunakan variabel diantaranya adalah ukuran pemerintah daerah, pendapatan asli daerah, tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat dan temuan audit BPK. Pada penelitian ini juga ditambahkan variabel independen lain yang merupakan karakteristik pemerintah daerah yaitu belanja modal yang mengacu pada penelitian dari Sudarsana (2013).

Belanja modal bersangkutan terhadap tersedianya fasilitas dan infrastruktur yang berdampak dengan pelayanan yang diberikan terhadap masyarakat. Menurut Nugroho dan Rohman dalam Sudarsana (2013) pemerintah membangun infrastruktur serta sarana yang terdapat di dalam belanja modal yang dilakukan oleh pemerintah. Banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun merupakan gambaran dari besarnya belanja modal, semakin banyaknya pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah maka akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah dipaparkan, dapat dirumuskan beberapa masalah yang dapat diteliti diantaranya ialah:

1. Apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja Pemda kabupaten dan kota?
2. Apakah pendapatan asli daerah daerah berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja Pemda kabupaten dan kota?
3. Apakah tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja Pemda kabupaten dan kota?
4. Apakah belanja modal berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja Pemda kabupaten dan kota?
5. Apakah temuan audit berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja Pemda kabupaten dan kota?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap kinerja Pemda kabupaten dan kota
2. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kinerja Pemda kabupaten dan kota
3. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat terhadap kinerja Pemda kabupaten dan kota
4. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh Belanja modal terhadap kinerja Pemda kabupaten dan kota

5. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh temuan audit terhadap kinerja Pemda kabupaten dan kota

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan penulis serta dapat memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai pengaruh karakteristik pemerintah daerah dan temuan audit BPK terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Akademisi

Penelitian ini bisa memberikan tambahan sumber acuan kepada peneliti lain yang ingin melakukan penelitian yang sama.

- b. Bagi pemerintah daerah

Untuk informasi dan saran dalam mengambil kebijakan dan evaluasi dalam hal peningkatan kinerja pemerintah daerah.

- c. Bagi penulis

Agar dapat menambahkan pengetahuan mengenai kinerja pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Indonesia