

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Sebelum diterapkannya desentralisasi segala kegiatan di daerah daerah diatur oleh pemerintah pusat sebagai kekuasaan tertinggi, hal tersebut mengakibatkan kesenjangan dan ketimpangan yang cukup besar antara pembangunan yang terjadi di daerah dengan pembangunan yang dilaksanakan di kota-kota besar. Eksploitasi kekayaan alam yang terjadi di daerah tidak berbanding lurus dengan pelaksanaan pembangunan yang terjadi di daerah tersebut. Hal ini terjadi karena pemerintah hanya berfokus pada pembangunan di daerah pusat saja. Hal ini tentu berdampak pada kesejahteraan masyarakat di daerah-daerah lain menjadi semakin tertinggal. Tidak adanya pembagian wewenang yang jelas antara pemerintah pusat dan daerah, membuat pemerintah pusat kesulitan untuk memantau kegiatan-kegiatan serta masalah-masalah yang terjadi di daerah. Hasil penelitian mengenai sebuah konsep pemerintahan yang terpusat menunjukkan bahwa orang yang tinggal di kabupaten kota urban relatif lebih puas dari penduduk daerah pedesaan (Rahim *and* Shirazi, 2018). Heterogenitas dalam kepuasan ditemukan di provinsi yang berbeda, menunjukkan kebutuhan untuk reformasi kelembagaan dan politik.

Adanya masalah tersebut telah mendorong pemerintah pusat untuk merancang pelaksanaan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan kebijakan yang di ambil pemerintah pusat untuk mengalihkan berbagai macam kewenangan dan kewajiban yang tadinya berada di pemerintah pusat untuk

kemudian diserahkan kepada Pemerintah Daerah (PEMDA). Undang-Undang No.32 tahun 2004 (UU No.32/2004) menegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi. Dengan demikian, pemerintah daerah diharapkan dapat mengelola sumber daya yang dimilikinya dan memaksimalkan tata kelola pemerintahan yang baik sehingga akan berdampak pada pelayanan yang diberikan kepada masyarakat (Handra dan Maryati, 2009).

Reformasi bertujuan untuk transparansi yang lebih besar dalam transaksi pemerintah dan akuntabilitas yang lebih jelas untuk hasil kepada publik. Dengan obyektif mengukur kinerja tindakan pemerintah, akuntabilitas menyediakan tingkat tertentu jaminan kepada warga bahwa setiap mandat diberikan individu untuk bertindak atas nama mereka melakukan yang terbaik untuk melaksanakan tugas-tugas (Akbar, et all., 2015). Kondisi ini tentu menjadi tantangan besar bagi pemerintah daerah. Pada satu sisi, pemerintah daerah harus siap menerapkan desentralisasi yang mana akan memainkan peran melebihi apa yang sebelumnya dijalankan. Berbagai perubahan peraturan terakait Otonomi Daerah terjadi akibat dari evaluasi dari implementasi Undang Undang (UU) No.32 Tahun 2004 yang belum mencapai format ideal. Beberapa permasalahan yang terjadi seperti: lemahnya kapasitas kelembagaan dan pelaku/aktor otonomi daerah, pembimbingan yang kurang intensif, pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, kultur birokrasi dan aparatur di daerah yang masih belum maksimal. Kemudian tata kelola yang baik (*good governance*) merupakan isu yang cukup

hangat dan banyak dibicarakan di banyak instansi, baik itu adalah instansi pemerintah pusat maupun daerah. Munculnya tuntutan masyarakat terhadap pemerintah untuk menyelenggarakan sistem pemerintahan yang baik dengan melakukan perubahan sehingga dapat terwujudnya penyelenggaraan pemerintah yang baik.

Pemerintah daerah terpilih bertanggung jawab kepada pemilih mereka untuk keputusan perencanaan, regulasi, pengeluaran dan meningkatkan pendapatan daerah dan tunduk kepada hukum negara termasuk pengaturan pendanaan (Pilcher, 2005). Maka perlu dilakukan adanya evaluasi kinerja pada penyelenggaraan pemerintah. Evaluasi bertujuan untuk mengukur tingkat kinerja pemerintah daerah. (Sumarjo, 2010) menyatakan bahwa bapengukuran kinerja merupakan suatu komponen yang penting dan akan memberikan umpan balik atas rencana yang telah diimplementasikan. Peraturan Pemerintah (PP) No. 6/2008 (Indonesia, 2008b) disebutkan bahwa, salah satu evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah berupa Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD). Kemudian dilengkapi dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No.73 tahun 2009 (Menteri Dalam Negeri, 2009) tentang Tata Cara Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Kinerja suatu organisasi akan dinilai baik apabila organisasi tersebut mampu melaksanakan tugasnya dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada bentuk standar yang tinggi dengan biaya yang rendah. Masyarakat mulai merespon dan dibuktikan dengan munculnya aspirasi untuk

mendapatkan pelayanan publik yang baik, serta memiliki standar mutu untuk mengukur keberhasilan kinerja (Hidayat dan Riharjo, 2015), maka kinerja instansi pemerintah saat ini menjadi perhatian publik, karena masyarakat mulai mempertanyakan bagaimana manfaat yang masyarakat peroleh dalam setiap pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah.

Dalam Al-Quran surat Al-Ahqaaf ayat 19 telah dijelaskan tentang pentingnya dalam meningkatkan kinerja;

“Dan bagi masing-masing mereka derajat menurut apa yang Telah mereka kerjakan dan agar Allah mencukupkan bagi mereka (balasan) pekerjaan-pekerjaan mereka sedang mereka tiada dirugikan.”

Dari ayat tersebut bahwasanya Allah pasti akan membalas setiap amal perbuatan manusia berdasarkan apa yang telah mereka kerjakan. Artinya jika seseorang melaksanakan pekerjaan dengan baik dan menunjukkan kinerja yang baik pula bagi organisasinya maka ia akan mendapat hasil yang baik pula dari kerjanya dan akan memberikan keuntungan bagi organisasinya. Kita dapat mengambil pelajaran dari ayat di atas bahwa setiap manusia yang bekerja akan mendapatkan balasan yang sesuai dengan apa yang di kerjakannya. Seperti Allah SWT akan menaikkan derajat bagi mereka yang bekerja

UU No. 32/2004 mewajibkan kepada setiap kepala daerah untuk memberikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) kepada pemerintah pusat. Pasal 2 PP No. 3 tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Kepada Masyarakat disebutkan bahwa ruang lingkup LPPD mencakup penyelenggaraan urusan terkait desentralisasi, tugas pembantuan serta tugas umum pemerintahan (Indonesia, 2004a). Penyelenggaraan terkait urusan desentralisasi mengatur tentang urusan pilihan dan wajib. Urusan pilihan adalah urusan yang secara nyata ada di daerah tersebut dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sesuai dengan kondisi, potensi keunggulan dan kekhasan daerah. Kemudian urusan wajib merupakan urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara. Dengan demikian, isi dari LPPD Pemerintah Daerah kabupaten/kota sangat tergantung dengan urusan yang menjadi tanggung jawab dan karakteristik dari masing-masing Pemerintah Daerah tersebut.

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 kecermatan, kebenaran, kredibilitas, serta keandalan informasi terkait 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 (Indonesia,

2004c). Pemeriksaan yang dilakukan BPK tersebut nantinya berupa opini, temuan, simpulan ataupun berupa rekomendasi (Mustikarini dan Fitriasari, 2012).

Pemberlakuannya UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan pasal 58 (ayat 2) UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menjadi landasan hukum terbitnya Peraturan Pemerintah No.60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) (Indonesia, 2008a). Sistem Pengendalian Intern dilakukan untuk tujuan agar tercapainya tujuan secara efektif, efisien serta mencegah terjadinya penyimpangan yang dilakukan oleh pegawai. Semakin baik Sistem Pengendalian Intern yang dibuat tentu akan menghasilkan kinerja yang baik pula bagi jalannya pemerintahan daerah.

Berdasarkan uraian di atas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah, Sistem Pengendalian Internal dan Opini Audit BPK Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah”**.

Penelitian ini mengacu penelitian yang dilakukan Mustikarini dan Fitriasari (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 merubah variable temuan menjadi opini audit dan menghapus variable belanja modal mengacu pada saran yang diberikan pada penelitian terdahulu. Penelitian ini juga menambahkan variable Sistem Pengendalian Intern sebagai variable independen.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan masalah pada penelitian ini adalah:

1. Apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah?
2. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah?
3. Apakah tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah?
4. Apakah Opini Audit BPK berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah?
5. Apakah Sistem Pengendalian Internal berpengaruh negatif terhadap kinerja pemerintah daerah.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, tujuan dari penelitian ini adalah;

1. Untuk mengetahui secara empiris pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap kinerja Pemda kabupaten dan kota.
2. Untuk mengetahui secara empiris pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kinerja Pemda kabupaten dan kota.
3. Untuk mengetahui secara empiris pengaruh tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat terhadap kinerja Pemda kabupaten dan kota.

4. Untuk mengetahui secara empiris pengaruh sistem pengendalian internal terhadap kinerja pemerintah daerah.
5. Untuk mengetahui secara empiris pengaruh opini audit BPK terhadap kinerja pemerintah daerah

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan dengan memberikan bukti empiris tentang pengaruh karakteristik pemerintah daerah, sistem pengendalian internal, dan opini audit BPK terhadap kinerja pemerintah daerah..

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi pemerintah kabupaten/kota selaku penyusun LKPD, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai tambahan informasi akan pentingnya suatu sistem pengendalian internal yang baik dalam mengurus suatu pemerintahan.
- b. Memberikan rekomendasi kepada pemerintah daerah supaya dapat memperbaiki kelemahan-kelemahan pada hasil pemeriksaan tahun sebelumnya
- c. Memberikan pertimbangan kepada pemerintah kabupaten/kota dalam penyediaan sumber daya manusia yang menguasai akuntansi, khususnya akuntansi pemerintah yang digunakan untuk menyusun LKPD.

