

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi keuangan dan otonomi daerah telah menciptakan perubahan dalam urusan pemerintah. Sebelum masa reformasi keuangan dan otonomi daerah sebagian besar urusan menjadi tanggungjawab pemerintah pusat namun setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 kemudian direvisi lagi menjadi Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 dan direvisi kembali menjadi Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah yaitu sebagian urusan pemerintah pusat telah dialihkan ke pemerintah daerah. Pengalihan ini berupa seluruh tahapan proses keuangan seperti perencanaan dan penganggaran, pengalihan penganggaran dan pertanggungjawaban keuangan serta audit. Hal ini menuntut pemerintah daerah untuk dapat mewujudkan terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik.

Dalam rangka menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik (*good government governance*) baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dituntut harus meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangannya. Disebutkan dalam UU No. 17 tahun 2003 Pasal 6 tentang Keuangan Negara menjelaskan kewajiban Presiden, Gubernur, Bupati dan Walikota untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan yang setidaknya berisi Neraca, Laporan Realisasi APBN/APBD, Laporan Arus Kas dan Catatan Atas Laporan Keuangan. Dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah dibutuhkannya suatu pedoman yaitu Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Laporan keuangan yang telah disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) harus diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) agar dapat dipahami oleh pengguna laporan keuangan pemerintah seperti DPR/DPD dan masyarakat umum sesuai dengan UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara .

Munculnya pelimpahan kewenangan dari pusat terhadap daerah atau yang disebut otonomi daerah itu sendiri dalam konteks kinerja pemerintah memberikan

dua sisi yang berbeda, pertama adalah pemerintah daerah memiliki kewenangan yang begitu luas atas daerahnya sedangkan disisi lainnya kesiapan pemerintah daerah dalam pelaksanaan mendapat tugas berat yang mengikuti aturan otonomi daerah yaitu tingginya transparansi dan akuntabilitas yang dituntut oleh masyarakat dari seluruh kinerja pemerintah daerah.

Pemberian otonomi daerah menegaskan bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya yang dimiliki untuk belanja-belanja daerah dengan menganut asas kepatuhan, kebutuhan, dan kemampuan daerah yang tercantum dalam anggaran daerah. Peran pemerintah daerah dalam penyediaan layanan publik dan pencapaian tujuan pembangunan nasional semakin besar, selain itu dibutuhkan adanya sistem pengendalian, evaluasi dan pengukuran kinerja untuk mengukur kemajuan pemerintah daerah

Kinerja Pemerintah Daerah merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian hasil pelaksanaan suatu kegiatan atau program pemerintah daerah dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi daerah yang tertuang dalam dokumen perencanaan daerah. Pengukuran kinerja merupakan salah satu elemen penting dalam organisasi sektor publik. Pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah dalam pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan serta untuk mendukung terwujudnya akuntabilitas publik. Pengukuran kinerja biasanya dilakukan untuk beberapa aspek yakni, aspek finansial, kepuasan pelanggan, operasi dan pasar internal, kepuasan pegawai, kepuasan komunitas dan stakeholder (Bastian, 2006, hlm. 276). Menurut Mardiasmo, 2009, hlm. 4 pengukuran kinerja dapat diukur dengan *value for money* yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas.

Selain itu terdapat berita yang bersumber dari *tribunnews.com* yang dipublikasikan oleh M. Zulfikar pada tanggal 03 Agustus 2016 yang mengungkapkan bahwa di kawasan Pulau Sumatera pemerintah Lampung dinilai tidak serius dalam mengembangkan daerah terpencil itu. Ketidaksiaran pemerintah daerah dan pusat telah berlangsung sejak dulu hingga saat ini. Hal tersebut terbukti dari data Badan Pusat Statistik (BPS) di Provinsi Lampung mengalami peningkatan kemiskinan. Dari hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) dimana kondisi sebelumnya pada September 2015 angka kemiskinan

dari 13,53% mencapai 0,76 poin, lalu pada bulan Maret 2016 angka kemiskinan itu mengalami kenaikan dari 14,29% mencapai 0,76 poin. Sebenarnya daerah Lampung itu merupakan daerah yang strategis dan merupakan menjadi basis pertanian namun sangat disayangkan ketika penambahan infrastruktur yang dilakukan pemerintah justru tidak bisa meningkatkan taraf hidup masyarakat, total aset pemerintah daerah Provinsi Lampung pada tahun 2015 sebesar 84,05% pada tahun 2016 menjadi 89,27%. Dana desa sendiri yang diharapkan jadi penolong tidak bisa digunakan secara maksimal karena minimnya sosialisasi dan pemahaman pengelolaan dana tersebut. Dana perimbangan yang diterima oleh pemerintah daerah Provinsi Lampung tahun 2015 sebesar 52,65% pada tahun 2016 menjadi 56,52%. Temuan audit yang di temukan oleh BPK berdasarkan perundang-undangan dan pengendalian internal pada tahun 2015 berjumlah 20 temuan dan pada tahun 2016 berjumlah 18 temuan.

Selain itu terdapat berita yang bersumber dari *newslampungterkini.com* yang dipublikasikan oleh admin terkini pada tanggal 2 November 2017 yang mengungkapkan Evaluasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dan Evaluasi Reformasi Birokrasi (RB) tahun 2017 digelar di Balai Keraton untuk mengatur pelaksanaan sistem kerja di Provinsi Lampung menjadi efektif dan efisien dikarenakan adanya kedatangan Tim Evaluator Kementerian PAN RB dalam rangka evaluasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dan Evaluasi Reformasi Birokrasi (ERB). Dalam Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang SAKIP. Birokrasi untuk mewujudkan pemerintah yang bersih dan bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yaitu meningkatnya kualitas pelayanan publik kepada masyarakat serta meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi. Instansi Pemerintah mengimplementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) menyatakan bahwa hasil evaluasi, reformasi, birokrasi tahun 2015 mendapatkan 21,37% lalu meningkat di tahun 2016 menjadi sebesar 56,33% di Provinsi Lampung hal ini dikarenakan perlunya untuk peningkatan kinerja demi meningkatkan kesenjangan masyarakat. Dengan meningkatnya kinerja Provinsi Lampung tidak menjamin tingginya tingkat kekayaan di Provinsi Lampung

Kekayaan merupakan kemampuan dalam mencukupi kebutuhan. Kekayaan suatu negara dapat diukur dengan berbagai macam ukuran yang tidak selalu sama karena setiap orang memiliki pandangan yang berbeda sehingga tolak ukur dari kesejahteraan juga akan berbeda. (Sumarjo 2010) menyatakan bahwa kekayaan pemerintah daerah dapat dilihat dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD merupakan salah satu sumber pendanaan yang digunakan pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan daerah yang berimplikasi kepada masyarakat. Dengan demikian, ada suatu kewajiban bagi pemerintah daerah untuk menunjukkan adanya kesesuaian antara jumlah PAD yang besar terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mengelola dan memanfaatkan kekayaan daerah demi peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

Ukuran Pemerintah Daerah merupakan suatu tolak ukur atau acuan untuk mengetahui seberapa besar suatu pemerintahan. Hal ini dapat diukur dari nilai total aset. Namun jika dikaitkan dengan instansi pemerintah, ukuran dapat dilihat secara langsung maupun tidak langsung. Ukuran yang besar dalam pemerintah akan memberikan kemudahan kegiatan operasional dan mempermudah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sehingga dapat dikatakan semakin besar ukuran pemerintah daerah kinerja pemerintah daerahnya semakin baik.

Intergovernmental Revenue biasa dikenal dengan dana perimbangan. Dana perimbangan merupakan dana dari pemerintah pusat yang diberikan kepada daerah dalam bentuk dana alokasi umum dan alokasi khusus. Dana perimbangan dari pemerintah pusat akan menjadi sumber pembiayaan untuk kelancaran kegiatan operasional. Besarnya dana yang diberikan pemerintah pusat maka semakin ketat pengawasannya, sehingga pemerintah daerah meningkatkan kinerjanya sebagai bentuk pertanggung jawaban pengelolaan keuangan. Semakin besar dana perimbangan akan membuat kinerja keuangan pemerintah daerah semakin baik (Mulyani & Wibowo, 2017).

Kemudian penelitian selanjutnya dilakukan oleh Simanullang (2013) dan Ilmiyah, dkk (2017) menyatakan bahwa *Intergovernmental Revenue* berpengaruh pada kinerja pemerintah daerah. Berbeda dengan Sesotyaningtyas (2012) dan Masdianti & Erawati (2016) menyatakan bahwa *Intergovernmental Revenue* berpengaruh negative pada kinerja pemerintah daerah. Hal ini tidak serupa dengan

Aziz (2016) bahwa *Intergovernmental Revenue* secara simultan berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja pemerintah daerah.

Temuan audit BPK merupakan kasus-kasus yang ditemukan BPK terhadap laporan keuangan pemerintah daerah atas pelanggaran yang dilakukan suatu daerah terhadap ketentuan pengendalian internal maupun terhadap ketentuan perundangundangan yang berlaku. Ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundangundangan ini dapat mengakibatkan kerugian daerah dan ketidak efisienan. Semakin banyak pelanggaran yang dilakukan oleh Pemda menggambarkan semakin buruknya kinerja pemerintah daerah tersebut. Dengan kata lain, semakin tinggi angka temuan audit, maka menunjukkan semakin rendahnya kinerja suatu pemerintah daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Ara, dkk (2016) menyatakan bahwa temuan audit bpk berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Menurut Renas & Muid (2014), Harumiati & Payamta (2014) dan Sudarsana & Rahardjo (2013) menyatakan bahwa temuan audit bpk berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Berbeda dengan Masdianti & Erawati (2016) dan dengan Noviyanti & Kiswanto (2016) menyatakan bahwa temuan audit bpk tidak memiliki pengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.

Berdasarkan hasil uraian di atas, penelitian ini merupakan penelitian replikasi terdahulu yang dilakukan oleh Masdiantini & Erawati (2016) perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian terdahulu yaitu pada variable independen, sampel dan periode tahun. Penelitian masdiantini & Erawati (2016) menggunakan variabel independen Ukuran Pemerintah Daerah, Kemakmuran, *Intergovernmental Revenue*, Temuan Audit BPK Studi Kasus Kabupaten/Kota Provinsi di Bali pada tahun 2008-2013. Sedangkan penelitian ini menggunakan variabel independen Kekayaan Daerah, Ukuran Pemerintah Daerah, *Intergovernmental Revenue*, dan Temuan Audit BPK Studi Kasus Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat pada tahun 2015-2017.

Berdasarkan latar belakang di atas, beberapa variabel yang telah diuraikan sebelumnya masih terdapat perbedaan dari penelitian yang dilakukan oleh penelitian sebelumnya. Hal ini membuktikan bahwa penelitian terhadap Kinerja Pemerintah Daerah masih belum konsisten, sehingga hal ini menyatakan bahwa

masih perlu dilakukan penelitian yang lebih lanjut. Peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang Pengaruh Kekayaan Daerah, Ukuran Pemerintah Daerah, *Intergovernmental Revenue* dan Temuan Audit BPK terhadap Kinerja Pemerintah Daerah.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Apakah Kekayaan Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Pemerintah Daerah?
- b. Apakah Ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Pemerintah Daerah?
- c. Apakah *Intergovernmental Revenue* berpengaruh terhadap Kinerja Pemerintah Daerah?
- d. Apakah Temuan Audit BPK berpengaruh terhadap Kinerja Pemerintah Daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk menguji pengaruh Kekayaan Daerah terhadap Kinerja Pemerintah Daerah.
- b. Untuk menguji pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Pemerintah Daerah.
- c. Untuk menguji pengaruh *Intergovernmental Revenue* terhadap Kinerja Pemerintah Daerah.
- d. Untuk menguji pengaruh Temuan Audit BPK terhadap Kinerja Pemerintah Daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah diuraikan sebelumnya, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada banyak pihak, diantaranya:

a. Bagi Teoritis

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan bagi peneliti tentang pengaruh Kekayaan Daerah, Ukuran Pemerintah Daerah, *Intergovernmental Revenue* dan Temuan Audit BPK terhadap Kinerja Pemerintah Daerah. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat menjadi bukti untuk memperkuat penelitian sebelumnya dan menjadi dasar bagi peneliti selanjutnya.

b. Bagi Praktis

1) Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi Kinerja Pemerintah Daerah. Diharapkan juga dapat membantu pemerintah daerah agar dapat menarik para investor sehingga dapat menjadi pertimbangan untuk melihat faktor-faktor yang dapat meningkatkan pendapatan daerah serta dapat sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah provinsi dalam mengambil kebijakan.

2) Investor

Hasil dari penelitian ini dapat memberikan informasi kepada investor dalam pertimbangan menginvestasikan dana dan melakukan usaha ke daerah-daerah lain yang berpotensi sehingga pendapatan daerah bertambah.