

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemberlakuan Otonomi Daerah yang di Indonesia dimulai tanggal 1 Januari 2001 berdasarkan Undang-Undang (UU) No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 pengganti UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota memiliki hak, wenang, dan kewajiban mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri kecuali menjadi urusan Pemerintah Pusat. Tujuan desentralisasi sebagaimana penjelasan Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 Tahun 2008 yakni untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, menyediakan pelayanan umum, dan meningkatkan daya saing daerah sesuai dengan potensi, kekhasan, dan unggulan daerah yang dikelola secara demokratis, transparan dan akuntabel.

Hakikatnya pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah untuk menciptakan *good governance*, yakni pemerintahan yang transparan, akuntabel, partisipatif, efektif, efisien dan berintegritas dalam penegakan hukum. Misi yang terkandung dalam penyelenggaraan otonomi daerah menurut Mardiasmo (2002) meliputi:

1. Meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam pengelolaan sumber daya yang dimiliki daerah.
2. Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat.

3. Memberdayakan dan melibatkan masyarakat melalui partisipasi aktif dalam proses perencanaan pembangunan daerah, serta pelaksanaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah.

Pemberian otonomi daerah yang luas disertai desentralisasi fiskal kepada kabupaten dan kota memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengurus diri sendiri melalui reformasi sistem pengelolaan keuangan daerah, perencanaan pembangunan daerah dan penyusunan anggaran daerah berdasarkan prinsip-prinsip demokratis, transparan dan akuntabel. Mardiasmo (2002:9) menegaskan bahwa perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah sebesar-besarnya berorientasi pada kepentingan publik (*public oriented*). Perspektif ini mendorong pemerintah daerah untuk kreatif dan inovatif dalam mengoptimalkan potensi daerahnya guna meningkatkan kinerja baik kinerja keuangan maupun kinerja non-keuangan atau kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah (Mustikarini & Fitriyani, 2012).

Strategi utama untuk mengukur kemajuan dan tingkat keberhasilan pemerintah daerah dalam penerapan prinsip otonomi daerah dan penyelenggaraan urusan pemerintahan, maka perlu dilakukan proses monitoring dan evaluasi secara teratur dan komprehensif. Berlakunya Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2019 tentang Laporan Dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pengganti Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILKPD)

Kepada Masyarakat, berfokus pada evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD) adalah upaya pemerintah pusat untuk mengevaluasi dan mengukur keberhasilan Pemerintah Daerah Provinsi dan kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pembangunan dan pelayanan masyarakat. Kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah hasil kerja dari suatu keluaran (*output*) yang dapat diukur dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sesuai dengan tanggung jawab kewenangan dalam kurun waktu satu tahun anggaran. Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD) dilakukan secara terus menerus sebagai stimulus untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang berfokus pada peningkatan kesejahteraan.

Penelitian terdahulu telah banyak dilakukan untuk menganalisis pengaruh beberapa variabel determinan terhadap kinerja keuangan daerah dan ada juga terhadap kinerja pemerintah daerah. Noviyanti & Kiswanto (2016), Kusuma & Handayani (2017) meneliti pengaruh karakteristik pemerintah daerah dan hasil pemeriksaan audit BPK terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia. Selain itu, Kusumawardani (2012) meneliti pengaruh karakteristik daerah (*size*, kemakmuran, ukuran legislatif, dan *leverage*) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, dan menemukan bahwa *size* dan ukuran legislatif berpengaruh signifikan sedangkan kemakmuran dan *leverage* tidak berpengaruh signifikan.

Penelitian yang dilakukan oleh Irfan Mangkunegara (2015) untuk menguji pengaruh karakteristik keuangan (total aset dan belanja modal) dan hasil pemeriksaan BPK terhadap kesejahteraan masyarakat di Provinsi Sumatera Utara dengan hasil penelitian semua variabel karakteristik keuangan dan hasil pemeriksaan BPK berpengaruh signifikan. Selain itu, Risma, Prayitno & Alamsyah (2015) meneliti pengaruh karakteristik pemerintah daerah (ukuran daerah, kekayaan daerah, tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat, belanja modal dan leverage) dan temuan audit terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah) dengan hasil penelitian temuan audit yang berpengaruh signifikan, sedangkan semua variabel karakteristik pemerintah daerah tidak signifikan. Selanjutnya Mustikarini & Fitriyani (2012) menemukan bahwa karakteristik pemerintah daerah (ukuran daerah, tingkat kekayaan, tingkat ketergantungan, belanja daerah) dan temuan audit BPK berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah kecuali variabel belanja daerah.

Dari beberapa penelitian terdahulu terdapat inkonsistensi sehingga mendorong perlu dilakukan pengujian kembali pengaruh karakteristik pemerintah daerah dan hasil audit BPK terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Hasil pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) oleh BPK yakni pemberian opini audit atas penyajian LKPD serta temuan audit atas kepatuhan pengelolaan keuangan daerah dan efektivitas sistem pengendalian intern pemerintah daerah. Berdasarkan hasil catatan pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah menurut Noviyanti & Kiswanto (2016) bahwa

selama kurun waktu 2008-2012 masih banyak pemerintah daerah khususnya kabupaten dan kota yang memperoleh opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP). Dengan diperolehnya opini TMP, berarti pemerintah daerah harus melakukan perbaikan dengan menyajikan laporan keuangan yang didukung dengan data-data pertanggungjawaban yang memadai serta memberikan akses kepada tim audit BPK baik terhadap dokumen keuangan maupun akses fisik dalam melaksanakan audit atas laporan keuangan pemerintah daerah.

Merujuk pada penelitian terdahulu yang telah diuraikan, maka variabel independen yang digunakan oleh Mustikarini & Fitriasari (2012) yakni karakteristik pemerintah daerah (ukuran daerah, tingkat kekayaan, tingkat ketergantungan, belanja daerah) dan temuan audit BPK, dalam penelitian ini ditambahkan opini audit. Selain itu populasi penelitian Mustikarini & Fitriasari (2012) adalah seluruh kabupaten/kota di Indonesia, sedangkan penelitian ini dibatasi pada kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat. Di sisi lain data yang diambil adalah tahun 2007, sedangkan data dalam penelitian ini adalah data tahun 2017.

Berdasarkan hasil penelitian terdahulu di atas, serta memperhatikan pengujian pengaruh karakteristik pemerintah daerah dan hasil audit BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka penelitian dilakukan dengan judul **“Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Hasil Audit BPK Terhadap Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Apakah ukuran daerah berpengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat?
2. Apakah kekayaan daerah berpengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat?
3. Apakah ketergantungan fiskal berpengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat?
4. Apakah belanja daerah berpengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat?
5. Apakah temuan audit BPK berpengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat?
6. Apakah opini audit BPK berpengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat?

1.3 Tujuan Penelitian

Dari permasalahan penelitian tersebut maka, tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji pengaruh ukuran daerah terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat.
2. Untuk menguji pengaruh kekayaan daerah terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat.

3. Untuk menguji pengaruh ketergantungan fiskal terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat.
4. Untuk menguji pengaruh belanja daerah terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat.
5. Untuk menguji pengaruh temuan audit BPK terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat.
6. Untuk menguji pengaruh opini audit BPK terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Ilmiah

Manfaat ilmiah dari penelitian ini diharapkan mampu untuk memberikan informasi dan sumbangan studi empiris untuk penelitian selanjutnya yang akan membahas mengenai pengaruh karakteristik daerah (ukuran daerah, kekayaan daerah, ketergantungan fiskal dan belanja daerah) dan hasil audit BPK (temuan audit BPK, dan opini BPK) terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.

1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan saran kebijakan untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.

1.5 Sistematika Penulisan

Penulisan proposal dilakukan dalam tiga bab yang diuraikan sebagai berikut:

Bab I adalah bab pendahuluan sebagai gambaran umum tentang isi penelitian yang didalamnya memuat latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II adalah bab teori yang menjadi acuan utama dalam penelitian dan sebagai referensi dalam mendukung variabel-variabel yang tercakup dalam penelitian ini sekaligus menjadi dasar rumusan hipotesis dan kerangka pemikiran pengujian hipotesis penelitian.

Bab III merupakan bab yang membahas mengenai penentuan populasi dan sampel, metode pengumpulan data, metode analisis data dan variable penelitian yang digunakan serta definisi operasional.

Bab IV merupakan bab yang membahas tentang hasil penelitian dan pembahasan hasil penelitian.

Bab V merupakan bab yang menguraikan kesimpulan dan saran berupa implikasi dan keterbatasan penelitian.