

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pembangunan atau berkembangnya suatu daerah adalah tidak terlepas dari kinerja pemerintah dan dukungan masyarakat daerah tersebut dalam mengembangkan daerahnya. Pemerintah harus mampu memenuhi apa yang diinginkan oleh masyarakatnya, begitu juga dengan masyarakat harus mampu mematuhi peraturan apa yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Sehingga terwujudlah apa yang diinginkan masyarakat dan pemerintah daerah baik dari segi ekonomi, infrastruktur, sosial bahkan indeks pembangunan manusia di daerah agar memiliki masyarakat berdaya saing dan memiliki kualitas SDM yang baik di daerah tersebut dan penerapan otonomi daerah juga merupakan salah satu faktor untuk dapat daerah tersebut berkembang.

Pembangunan manusia senantiasa berada di baris terdepan dalam perencanaan pembangunan. Karena hakekat pembangunan adalah pembangunan manusia, maka perlu diprioritaskan alokasi belanja untuk keperluan pembangunan manusia dalam penyusunan anggaran (Fhino, 2009). Perbaikan prioritas ini juga akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang diukur dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). IPM merupakan ukuran untuk melihat dampak kinerja pembangunan wilayah, karena memperlihatkan kualitas penduduk suatu wilayah dalam hal harapan hidup, intelektualitas dan standar hidup layak. Saat perencanaan pembangunan, IPM juga berfungsi memberikan tuntunan

menentukan prioritas dalam merumuskan kebijakan dan menentukan program (Budiriyanto, 2011).

Manusia merupakan kekayaan bangsa dan sekaligus sebagai modal dasar pembangunan. Tujuan dari pembangunan adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan bagi rakyat untuk menikmati hidup sehat, umur panjang dan menjalankan kehidupan yang produktif. Sesuai dengan perkembangan paradigma pembangunan ekonomi, maka telah terjadi perubahan tolok ukur keberhasilan pembangunan ekonomi dari pendekatan pertumbuhan ekonomi (*growth*) menjadi pendekatan pembangunan manusia. Salah satu cara untuk mengukur keberhasilan atau kinerja suatu negara atau wilayah dalam bidang pembangunan manusia digunakan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index (HDI)*.

Pada era otonomi terjadi pergeseran wewenang dan tanggung jawab dalam pengalokasian sumber daya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dipicu dengan adanya krisis moneter dan transisi politik sejak 1 Januari 2001, Republik Indonesia menerapkan desentralisasi (otonomi daerah) yang didasarkan pada Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang “Pemerintah Daerah” dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang “Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah”.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 (UU No. 32/2004) tentang Pemerintah Daerah menegaskan kewenangan Pemda untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi. Sebagai dampak tersebut, peran dari Pemerintah daerah dalam penyediaan layanan publik

dan untuk mencapai tujuan pembangunan nasional menjadi semakin besar. Menurut Mardiasmo (2002) beberapa misi yang terkandung dalam otonomi daerah, *Pertama*, menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah. *Kedua*, meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat. *Ketiga*, memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam perubahan sistem pengelolaan keuangan pemerintah daerah.

Keberhasilan implementasi kebijakan otonomi daerah ditentukan oleh berbagai faktor, salah satu diantaranya adalah kinerja dan Pemerintah Daerah (Syaukani, 2005). Walaupun kinerja pemerintah daerah bukanlah faktor yang paling dominan dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan otonomi daerah namun perlu perhatian dan upaya untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah, secara simultan juga harus dilakukan peningkatan faktor — faktor lainnya. Syaukani (2005). mengemukakan bahwa antara implementasi kebijakan otonomi daerah dan kinerja pemerintah daerah dapat ditarik hubungan sebab akibat yang cukup signifikan. Antara kedua kondisi tersebut saling mempengaruhi, selain implementasi otonomi daerah dipengaruhi oleh kinerja pemerintah daerah, sebaliknya kinerja pemerintah daerah juga dipengaruhi oleh implementasi kebijakan otonomi daerah.

Kinerja pemerintah tidak hanya diukur melalui perspektif finansial saja tetapi juga dari perspektif non finansial seperti masalah pegawai yang dihubungkan dengan prestasi kinerja dan kualitas pelayanan publik. Berhasil atau tidaknya suatu pemerintah daerah dalam menjalankan fungsinya dapat dilihat dari

laporan keuangan yang disajikan oleh pemerintah daerah yang juga dapat dijadikan sebagai dasar pertanggungjawabannya 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 baik. Secara umum, tujuan pelaporan keuangan adalah untuk menyajikan informasi yang berguna bagi pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas terhadap pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepada entitas pelaporan.

Mengawasi dan memeriksa pengelolaan keuangan negara merupakan tugas dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hasil audit BPK dapat berwujud Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang mencerminkan tingkat akuntabilitas suatu Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Untuk menilai kewajaran atas LKPD maka BPK RI melakukan audit yang hasilnya dituangkan dalam LHP. Opini dalam laporan tersebut mengungkapkan ketidakpatuhan pada Peraturan yang memiliki pengaruh langsung serta material terhadap penyajian laporan keuangan (BPK RI, 2011). Keberhasilan pemerintah daerah dalam mendapatkan opini WTP, akan mempengaruhi keberhasilan kinerja keuangan pemerintah daerah (Suwanda, 2015). (Kuntadi, 2008 dalam Nurdin 2014) menyatakan bahwa dalam LKPD dapat dilihat berapa dana APBD yang digunakan untuk melaksanakan kinerja yang ingin dicapai oleh Pemda.

Kinerja Pemerintah daerah dalam hal ini diukur dari Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten / Kota Sumatera Utara. Indeks Pembangunan Manusia

(IPM) Sumatera Utara (Sumut) tahun 2013 secara nasional berada di urutan ke-8 dengan capaian 75,55 persen. Namun, di nilai IPM Sumut ini sudah di atas rata-rata nasional yang sebesar 73,81 persen. Hal tersebut menunjukkan masih diperlukannya upaya keras untuk memperbaiki kualitas manusia Sumatera Utara di tengah-tengah persaingan dengan masyarakat luas. Upaya meningkatkan IPM Sumatera Utara tentunya tidak dapat dilepaskan dari usaha simultan untuk meningkatkan IPM kabupaten/kota di Indonesia.

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Menurut Kabupaten/Kota (tahun),
2013- 2015
Tabel 1.1

Kabupaten/Kota			
	2013	2014	2015
Kabupaten			
01. Nias	57,43	57,98	58,85
02. Mandailing Natal	62,91	63,42	63,99
03. Tapanuli Selatan	66,75	67,22	67,63
04. Tapanuli Tengah	65,64	66,16	67,06
05. Tapanuli Utara	70,50	70,70	71,32
06. Toba Samosir	72,36	72,79	73,40
07. Labuhanbatu	69,45	70,06	70,23
08. Asahan	66,58	67,51	68,40
09. Simalungun	70,28	70,89	71,24
10. Dairi	67,15	67,91	69,00
11. Karo	71,62	71,84	72,69
12. Deli Serdang	71,39	71,98	72,79
13. Langkat	67,17	68,00	68,53
14. Nias Selatan	56,78	57,78	58,74
15. Humbang Hasundutan	64,92	65,59	66,03

16. Pakpak Bharat	64,73	65,06	65,53
17. Samosir	66,80	67,80	68,43
18. Serdang Bedagai	67,11	67,78	68,01
19. Batu Bara	65,06	65,50	66,02
20. Padang Lawas Utara	66,13	66,50	67,35
21. Padang Lawas	64,62	65,50	65,99
22. Labuhanbatu Selatan	67,78	68,59	69,67
23. Labuhanbatu Utara	68,28	69,15	69,69
24. Nias Utara	58,29	59,18	59,88
25. Nias Barat	56,58	57,54	58,25
Kota			
71. Sibolga	70,45	71,01	71,64
72. Tanjungbalai	65,40	66,05	66,74
73. Pematangsiantar	75,05	75,83	76,34
74. Tebing Tinggi	71,85	72,13	72,81
75. Medan	78,00	78,26	78,87
76. Binjai	72,02	72,55	73,81
77. Padangsidempuan	71,68	71,88	72,80
78. Gunungsitoli	65,25	65,91	66,41
Sumatera Utara	68,36	68,87	69,51

Sumber: BPS-Survei Sosial Ekonomi Nasional 2013-2015
Metode Perhitungan Baru

Data IPM Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara dari tahun 2013 –

2015 seperti ditunjukkan pada Tabel 1.1 mengalami peningkatan dari tahun 2013

– 2015 namun ppeningkatannya masih sangat rendah dan tidak sampai 1 %. IPM

Sumatera Utara tahun 2014 dan 2015 masih berstatus “sedang”. Tahun 2015

terdapat 12 kabupaten/kota angka IPM berstatus “tinggi”, sebanyak 17

kabupaten/kota status IPM “sedang” dan 4 kabupaten/kota status IPM “rendah”.

Sedangkan secara Nasional Sumatera Utara mengalami penurunan yakni pada

tahun 2013 Sumut berada di posisi 8 dengan IPM 68,36 dan tahun 2014 posisi nya

tidak berubah tetap peringkat 8 dengan IPM 68,87 dan tahun 2015 peringkat IPM Sumut mengalami penurunan menjadi peringkat 10 dengan IPM 69,51.

(Sumber BPS Sumut)

Karakteristik pemerintah daerah ialah identitas yang dimiliki oleh setiap pemerintah daerah yang dapat membedakannya dengan daerah lain. Perbedaan karakteristik antar daerah diasumsikan mempunyai pengaruh terhadap kinerja keuangan daerah (Sumarjo, 2010). Ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dapat menimbulkan dampak negatif terhadap pengelolaan pemerintahan yang dikarenakan belum mampunya pemerintah daerah untuk membiayai belanja aparturnya sendiri. Kualitas pelayanan publik yang menggambarkan kinerja pemerintah daerah diharapkan akan meningkat jika adanya peningkatan infrastruktur daerah (Marfiana, 2013). Status daerah memengaruhi kelengkapan pengungkapan karena terdapat perbedaan karakteristik masyarakat serta struktur pendapatan yang dapat berdampak terhadap kontrol sosial pada penduduk kota.

Dalam mendukung penyelenggaraan Pemerintah, Pemerintah Daerah menyusun anggaran keuangan yang kemudian dijadikan pedoman dalam menjalankan berbagai aktivitasnya. Anggaran dalam Pemerintah Daerah biasa disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Seluruh penerimaan dan pengeluaran Pemerintahan Daerah baik dalam bentuk uang, barang dan/jasa pada tahun anggaran yang berkenaan harus dianggarkan dalam APBD (Kawedar, 2008).

Untuk menunjang anggaran pendapatan dan belanja daerah menjadi lebih baik peran akuntabilitas publik menjadi pokok utama dan menjadi tantangan yang harus dihadapi oleh pemerintah daerah dan pegawai negeri (Arifiyadi 2009). Akuntabilitas berada dalam ilmu sosial yang menyangkut berbagai cabang ilmu sosial lainnya seperti ekonomi, administrasi, politik, perilaku dan budaya. Selain itu, akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik (Stanbury, 2003). Sehingga akuntabilitas publik dapat dilakukan secara transparansi dengan tujuan menciptakan *good governance*, untuk melakukan upaya konkrit mewujudkan *good governance*, serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah, maka baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban yang berupa laporan keuangan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2008 (PP No. 6/2008) tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah disebutkan bahwa salah satu evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah berupa Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD). Untuk melengkapi PP No. 6/2008, maka diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 73 Tahun 2009 (Permendagri No. 73/2009) tentang Tata Cara Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 5 Permendagri No. 73/2009 ini disebutkan bahwa EKPPD menggunakan Laporan

Penyelenggara Pemerintah Daerah (LPPD) sebagai sumber informasi utama. Hasil dari EKPPD tersebut berupa Laporan Penilaian dan pemeringkatan capaian kinerja pemerintahan daerah dengan menggunakan sistem pengukuran dan indikator kinerja kunci sebagai pembanding antar daerah pada tingkat provinsi maupun nasional.

Masalah kinerja pemerintah daerah di Indonesia telah banyak diteliti, akan tetapi berdasarkan hasil amatan awal masih sedikit penelitian yang menguji pengaruh karakteristik pemerintah daerah dan temuan audit BPK terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara. Ada tiga alasan mengapa penelitian ini menarik untuk diteliti, yaitu alasan pertama menggunakan kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota di provinsi Sumatera Utara sebagai variabel dependen. Alasan kedua menggunakan variabel tingkat dana perimbangan untuk mengukur proksi total dana perimbangan. Alasan ketiga menggunakan status daerah ke dalam karakteristik daerah. Penelitian ini sangat penting karena dapat menambah pengetahuan mengenai akuntansi sektor publik dan pelaporan keuangan daerah.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ingin menguji **“Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Opini Audit BPK Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara tahun anggaran “2013 - 2015”**

1.2 Identifikasi Masalah

1. Ukuran daerah menjadi alasan lambatnya perkembangan daerah pemerintah kabupaten/kota se-Sumatera Utara
2. Pendapatan daerah menjadi faktor utama untuk pembangunan daerah pemerintah kabupaten/kota se-Sumatera Utara
3. Dana perimbangan yang berasal dari APBN menentukan kinerja pemerintah daerah pemerintah kabupaten/kota se-Sumatera Utara
4. Belanja daerah merupakan salah satu dari kinerja pemerintah daerah pemerintah kabupaten/kota se-Sumatera Utara
5. Temuan audit berperan dalam menilai hasil dari kinerja pemerintah daerah pemerintah kabupaten/kota se-Sumatera Utara

1.3 Batasan Masalah

Agar penelitian ini dapat dilakukan lebih fokus, sempurna, dan mendalam maka penulis memandang permasalahan penelitian yang diangkat perlu dibatasi variabelnya. Oleh sebab itu, penulis membatasi diri hanya berkaitan dengan “Ukuran Daerah, Pendapatan Daerah, Dana Perimbangan, Belanja Daerah, Temuan Audit”. Kinerja Pemerintah dipilih karena peningkatan kinerja Pemerintah akan membawa kemajuan bagi Daerah tersebut.

1.4 Rumusan Masalah

Peran dari pemerintah daerah semakin besar untuk mencapai tujuan pelayanan publik dan pembangunan nasional. Oleh karena itu, dibutuhkan adanya sistem pengendalian, evaluasi dan pengukuran kinerja yang sistematis untuk mengukur kemajuan yang dicapai. Pemerintah dituntut untuk lebih bertanggung

jawab untuk setiap kebijakan, keputusan, tindakan dan kinerja yang mereka lakukan. Dalam proses pengelolaan keuangan pemerintah, tahap penganggaran menjadi peran utama karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan atau tujuan yang akan dicapai. Oleh karena itu perlu diketahui apakah Karakteristik Pemerintah Daerah dan temuan audit BPK mempengaruhi Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara.

Rumusan masalah dalam penelitian ini dirinci sebagai berikut :

1. Apakah ukuran daerah berpengaruh terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara?
2. Apakah tingkat kekayaan daerah berpengaruh terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara?
3. Apakah dana perimbangan berpengaruh terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara?
4. Apakah belanja daerah berpengaruh terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara?
5. Apakah temuan audit BPK berpengaruh terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara?
6. Apakah Ukuran Daerah, Tingkat Kekayaan Daerah, Dana Perimbangan, Belanja Daerah dan Temuan Audit secara simultan Berpengaruh terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara?

1.5 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.5.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah untuk menguji bahwa karakteristik Pemerintah Daerah dan temuan audit BPK memiliki pengaruh terhadap kinerja Pemerintah Daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara.

1.5.2 Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis untuk menjelaskan suatu fenomena yang ada di Pemerintah Daerah serta menganalisis terhadap pengaruh karakteristik Pemerintah Daerah dan temuan audit BPK terhadap kinerja Pemerintah Daerah di Provinsi Sumatera Utara.
2. Secara Praktik untuk memberikan kontribusi kepada Pemerintah Daerah dalam bentuk sumbangan pemikiran tentang pentingnya kesadaran akan pencapaian suatu kinerja baik secara finansial maupun non finansial sebagai dampak karakteristik Pemerintah Daerah dan temuan audit BPK terhadap kinerja Pemerintah Daerah di Povinsi Sumatera Utara.