

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara kepulauan yang terdiri dari beribu-ribu pulau yang tersebar dari Sabang sampai Merauke. Sebagai Negara kepulauan yang besar butuh suatu strategi pemerintahan yang tepat dan sesuai untuk diterapkan guna mencapai pembangunan dan kesejahteraan Indonesia secara merata berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

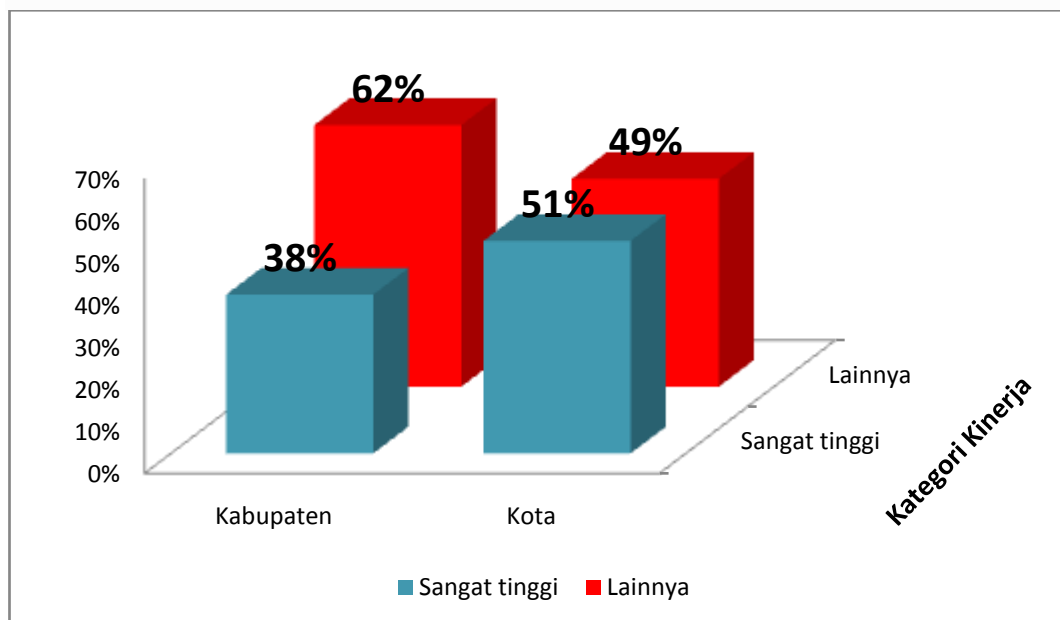
Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk melakukan pengelolaan atas daerahnya secara mandiri. Selain itu, berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, daerah otonom berhak, berwenang, dan sekaligus berkewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat. Hal itu dilakukan demi mencapai tujuan desentralisasi yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, menyediakan pelayanan umum, dan meningkatkan daya saing daerah sesuai dengan potensi, kekhasan, dan keunggulan daerah yang dikelola secara demokratis, transparan dan akuntabel (PP No. 6 Tahun 2008).

Dengan adanya desentralisasi, peran pemerintah daerah dalam mewujudkan tujuan desentralisasi menjadi semakin besar. Maka dari itu dibutuhkan adanya evaluasi berupa pengukuran kinerja yang sistematis untuk mengukur keberhasilan penyelenggaraan pemerintah daerah. Pengukuran kinerja merupakan proses penilaian atas pencapaian tujuan dan sasaran pemerintah daerah serta berfungsi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas sektor publik dalam memberikan layanan pada masyarakat (Mardiasmo, 2009 , hlm. 121)

Berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri No. 73 Tahun 2009, salah satu bentuk evaluasi penyelenggaraan pemerintah daerah adalah Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD). EKPPD menggunakan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) sebagai sumber informasi utama yang akan menghasilkan skor penilaian capaian kinerja pemerintah daerah dan pemeringkatan capaian kinerja pemerintah daerah.

Berdasarkan hasil EKPPD terhadap Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) tahun 2015 yang telah divalidasi oleh tim nasional dari Kementerian Dalam Negeri dan BPKP di tahun 2016 hanya terdapat 7 pemerintah daerah yang memiliki kinerja terbaik selama tiga tahun berturut-turut dari tahun 2013 hingga 2015 yakni Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Pinrang, Kabupaten Bantul, Kota Surabaya dan Kota Samarinda (Kompas.com, 2017).

Berikut grafik kinerja berdasarkan hasil Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD) terhadap Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) tahun 2015 di Kabupaten/Kota di Indonesia



Grafik 1. 1  
Kinerja Kabupaten/Kota di Indonesia Tahun 2015

Sumber : Kemendagri.go.id, 2015

Berdasarkan grafik 1.1, terdapat 415 kabupaten dan 93 kota yang dievaluasi oleh Kementerian Dalam Negeri atas Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) tahun 2015. Hasilnya menunjukkan bahwa terdapat pemerintah daerah yang memiliki capaian kinerja tinggi, namun masih ada juga pemerintah daerah yang memiliki capaian kinerja rendah. Untuk kategori kabupaten hanya memiliki 145 dari 384 kabupaten atau hanya 38% yang mencapai kinerja sangat tinggi, sedangkan untuk kategori kota hanya memiliki 46 dari 91 kota atau hanya 51% yang mencapai kinerja sangat tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa masih terdapat kelemahan tata kelola di beberapa pemerintah daerah di Indonesia yang akan menghambat proses tercapainya tujuan desentralisasi.

Dipaparkan dalam satu artikel pada [nasional.sindonews.com](http://nasional.sindonews.com) (2017) menyatakan bahwa proses tata kelola pemerintahan saat ini cukup mencemaskan dengan semakin banyaknya pejabat di daerah yang terlibat dalam kasus korupsi. Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) dalam [beritasatu.com](http://beritasatu.com) (2018) juga mengatakan tata kelola pemerintahan yang bersih, akuntabel, efektif, efisien belum terwujud karena masih terdapat permasalahan diantaranya belanja operasional kebutuhan internal pemerintah daerah lebih besar daripada pelayanan publik, tingkat korupsi sangat tinggi, inefektivitas dan inefisiensi pembangunan, kualitas Aparatur Sipil Negara (ASN) yang belum optimal dalam mendukung kinerja pemerintah, organisasi pemerintahan yang terlalu besar, dan kualitas pelayanan publik tidak sesuai harapan. Permasalahan tersebut apabila tidak diperbaiki akan menyebabkan tata kelola pemerintah daerah semakin buruk dan menurunkan kinerja pemerintah daerah. Maka dari itu, Menteri Dalam Negeri Tjahjoe Kumolo menyampaikan agar pemerintah daerah harus bisa memperbaiki tata kelola dan meningkatkan kinerja penyelenggaraan dengan memanfaatkan seluruh potensi sumber daya, memadukan pelaksanaan program pembangunan daerah dengan pelaksanaan pembangunan nasional, dan memberikan manfaat ekonomis dalam meningkatkan kesejahteraan sosial.

Peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintah tidak terlepas dari adanya sistem pengawasan yang baik. Pengawasan yang efektif dilakukan untuk

mencegah agar tidak terjadi penyelewengan dan penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak tertentu. Salah satu lembaga yang memiliki tugas dan fungsi pengawasan adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). DPRD memegang peranan penting dalam melakukan fungsi pengawasan legislatif sesuai dengan tugas, wewenang, dan haknya (PP No.20 Tahun 2001). DPRD juga memiliki peranan penting yang dapat mempengaruhi tinggi rendahnya kinerja pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan skor EKPPD didasarkan pada beberapa aspek salah satunya aspek pengambilan kebijakan yang berkaitan erat dengan unsur penyelenggara pemerintah daerah yaitu DPRD.

Pengawasan legislatif oleh DPRD dilakukan dengan mengawasi pelaksanaan Perda Kabupaten/Kota, mengawasi pelaksanaan ketentuan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintah daerah, dan mengawasi pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (UU No 23 Tahun 2014). Apabila fungsi pengawasan legislatif tersebut sudah efektif, maka diharapkan dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah.

Namun pada kenyataannya, masih banyak temuan penyimpangan penyelenggaraan pemerintahan baik oleh kepala daerah maupun oleh bawahannya. Sekretaris Menteri Keuangan Hadi Prabowo (Nasionalsindonews.com, 2017) mengungkapkan terdapat beberapa masalah krusial yaitu rendahnya tingkat integritas kepala daerah dan bawahannya serta kualitas dan perencanaan pengelolaan keuangan belum memadai sehingga menimbulkan praktik korupsi yang dilakukan di pemerintah daerah. Praktik korupsi tersebut apabila dibiarkan maka akan mengakibatkan program pembangunan tidak berjalan maksimal yang berdampak pada rendahnya kinerja pemerintah daerah. Dalam hal ini, DPRD sebagai lembaga yang memiliki fungsi pengawasan seharusnya dapat berperan aktif mengatasi permasalahan tersebut dan memahami fungsi pengawasan yang melekat pada lembaganya.

Saat ini, survei Indonesian Legal Roundtable (detik.com, 2017) menyatakan bahwa fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD sangat mengecewakan, kinerja legislatif di tingkat nasional (DPR) dan daerah (DPRD)

terkait dengan semua penggunaan hak yang dimiliki oleh lembaga legislatif tersebut dibawah rata-rata yakni dibawah 5.

Padahal fungsi pengawasan DPRD ini adalah salah satu indikator negara hukum Indonesia yang masuk ke dalam prinsip ketaatan pemerintah terhadap hukum. Sehingga tak heran bahwa menurut Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo saat ini tingkat korupsi yang dilakukan oleh pejabat pemerintah semakin tinggi. Korupsi di Indonesia dilakukan terbanyak oleh birokrasi yaitu PNS sebesar 44%, swasta 26%, legislatif 19% dan kepala daerah 3%.

Kementerian Dalam Negeri menegaskan pentingnya membangun sistem dalam proses pengawasan pemerintah daerah. Sistem pengawasan yang baik meyakini dapat menciptakan pemerintahan yang bersih, efektif, dan terpercaya. Hal itu membuat sistem pengawasan yang baik dan efektif menjadi semakin *urgent*.

Selain pengawasan oleh legislatif, pemeriksaan eksternal terhadap LPPD memegang peranan yang sangat penting untuk memastikan tidak terjadi pelanggaran oleh Pemerintah Daerah. Untuk itu, kepala Daerah diwajibkan menyampaikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) yang selanjutnya dilakukan evaluasi setiap tahunnya, sebagaimana diatur dalam ketentuan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Pasal 69-70 tentang Pemerintah Daerah. Pemeriksaan LPPD ini dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan terdiri dari pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Hasil dari pemeriksaan yang dilakukan BPK tersebut berupa opini, temuan, kesimpulan atau dalam bentuk rekomendasi. Namun, semakin kuat semangat untuk mencegah penyelewengan anggaran di era desentralisasi, justru semakin banyak fenomena perilaku penyelewengan anggaran yang terungkap di daerah (Rinaldi *et al*, 2007). Berikut Jumlah LHP, Temuan Pemeriksaan, dan Rekomendasi BPK Tahun 2017 :

Tabel 1. 1  
Jumlah LHP, Temuan Pemeriksaan, dan Rekomendasi BPK Tahun 2017

<b>Pemerintah/Jenis Pemeriksaan</b>	<b>Jumlah LHP</b>	<b>Jumlah Temuan</b>	<b>Jumlah Rekomendasi</b>
Pemerintah Pusat	56	593	1437
Pemeriksaan Kinerja	24	256	646
Pemeriksaan DTT	32	337	791
Pemerintah Daerah	355	3294	9590
Pemeriksaan Keuangan	5	76	165
Pemeriksaan Kinerja	205	2008	5848
Pemeriksaan DTT	145	1210	3577
BUMN dan Badan Lain	38	543	1345
Pemeriksaan Keuangan	1	-	-
Pemeriksaan Kinerja	10	108	240
Pemeriksaan DTT	27	435	1103
Total	449	4430	12370
Pemeriksaan Keuangan	6	76	165
Pemeriksaan Kinerja	239	2372	6754
Pemeriksaan DTT	204	1982	5471

Sumber : bpk.go.id, 2017

Berdasarkan tabel 1.1, jumlah temuan pada pemerintah daerah memiliki jumlah yang sangat tinggi dibandingkan dengan entitas lainnya. Jumlah temuan yang terdapat di pemerintah daerah sebanyak 3.294 temuan. Semakin banyak pelanggaran yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah menunjukkan semakin buruknya kinerja Pemerintah Daerah tersebut.

Saat ini, penelitian di Indonesia yang dilakukan menggunakan objek kinerja pemerintah daerah memang sudah banyak dilakukan. Namun penelitian yang menggunakan variabel pengawasan legislatif dan temuan audit masih jarang dilakukan. Karena sebagian besar peneliti lainnya hanya mengambil variabel seperti karakteristik pemerintah daerah (Sumarjo, 2010; Aziz, 2016; Meilina dkk., 2016) atau opini audit (Muflihatin, 2016; Suryaningsih, 2016; Susanti, 2017). Penelitian yang berkaitan dengan pengawasan legislatif dilakukan oleh Sutaryo

(2013) menemukan efektivitas pengawasan legislatif yang diproksikan dengan ukuran anggota, komposisi, struktur kepemimpinan, masa kerja, dan latar belakang pendidikan merupakan atribut *monitoring* DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan yang berpengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah. Penelitian Kusumawardani (2012) juga menemukan bahwa ukuran legislatif yang diukur dengan jumlah anggota DPRD berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Sutaryo dan Jakawinarna (2013) yang menemukan bahwa dari 197 pemerintah daerah, ukuran legislatif berpengaruh signifikan terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah.

Penelitian Risma dkk. (2015) mengungkapkan bahwa temuan audit BPK tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penelitian Renas (2013) menemukan bahwa temuan audit tidak berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Sedangkan penelitian Sudarsana (2013) menemukan bahwa temuan audit berpengaruh negatif terhadap kinerja pemerintah daerah.

Penelitian ini dilakukan karena peneliti ingin mengetahui mengenai pengaruh Efektivitas Pengawasan Legislatif yang diukur melalui variabel Komposisi DPRD, Ukuran DPRD, Struktur Kepemimpinan DPRD, Pengetahuan, dan *Tenure* serta Temuan Audit yang diukur melalui temuan kelemahan pengendalian intern dan temuan ketidakpatuhan pada UU terhadap Kinerja Pemerintah Daerah. Variabel ini diambil karena masih kurangnya peneliti yang mengambil variabel tersebut untuk diteliti dan masih adanya inkonsistensi dari penelitian sebelumnya. Di samping itu, Halacmi (2005) mengungkapkan bahwa pengukuran kinerja merupakan metode yang dapat digunakan pemerintah daerah dalam mencapai tujuannya.

Berdasarkan uraian tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai Efektivitas Pengawasan Legislatif yang diukur melalui variabel Komposisi DPRD, Ukuran DPRD, Struktur Kepemimpinan DPRD, Pengetahuan, dan *Tenure* serta Temuan Audit yang diukur melalui temuan kelemahan pengendalian intern dan temuan ketidakpatuhan pada UU terhadap Kinerja Pemerintah Daerah dengan studi pada Kabupaten/Kota di Indonesia. Maka judul

yang akan diteliti adalah “Pengaruh Efektivitas Pengawasan Legislatif dan Temuan Auditor terhadap Kinerja Pemerintah Daerah”

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Apakah Komposisi DPRD berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah?
2. Apakah Ukuran DPRD berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah?
3. Apakah Struktur Kepemimpinan DPRD berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah?
4. Apakah Pengetahuan DPRD berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah?
5. Apakah *Tenure* DPRD berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah?
6. Apakah temuan kelemahan pengendalian intern berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah?
7. Apakah temuan ketidakpatuhan pada Undang-Undang berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah?

## **1.3 Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian**

### **1.3.1 Tujuan**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui pengaruh komposisi DPRD terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia
2. Untuk mengetahui pengaruh ukuran DPRD terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia
3. Untuk mengetahui pengaruh struktur kepemimpinan DPRD terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia
4. Untuk mengetahui pengaruh pengetahuan DPRD terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia
5. Untuk mengetahui pengaruh *tenure* DPRD terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia
6. Untuk mengetahui pengaruh temuan kelemahan pengendalian intern terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia



7. Untuk mengetahui pengaruh temuan ketidakpatuhan pada Undang-Undang terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia

### **1.3.2 Manfaat**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis

Bagi pengembangan teori dan pengetahuan di bidang akuntansi, terutama akuntansi sektor publik, berkaitan dengan kinerja pemerintah daerah.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Instansi Pemerintah Terkait

Menjadi bahan evaluasi untuk mengetahui seberapa jauh tingkat kinerja pemerintah daerah

- b. Bagi Pemerintah Pusat

Menjadi dasar evaluasi, masukan dan pertimbangan untuk pemerintah agar bisa menentukan penilaian atau bahkan *punishment* dan *reward* yang bisa diterapkan dalam hal kinerja yang harus dilakukan pemerintah daerah.

- c. Bagi Masyarakat

Menjadi bahan dan sumber informasi bagi masyarakat untuk mengetahui tingkat kinerja.

- d. Bagi Peneliti Selanjutnya

Untuk memacu dan mendorong peneliti selanjutnya meneliti lebih banyak terkait dengan kinerja pemerintah daerah, serta dapat menjadi salah satu sumber referensi untuk penelitian selanjutnya.