

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Sistem pengelolaan keuangan daerah dapat diperbaiki melalui otonomi daerah yang pemberlakuannya sejak masa reformasi menggantikan masa Orde Baru. Agar dapat menciptakan sistem pemerintahan memiliki akuntabilitas tinggi dan lebih transparan makalah otonomi daerah memberikan tanggung jawab dan kewenangan yang lebih luas dari sebelumnya. Pada Pasal 1 ayat 5 UU No. 32/2004 disebutkan jika otonomi daerah adalah kewajiban, kewenangan, dan daerah yang otonom untuk dapat mengurus serta mengatur penyelenggaraan pemerintahannya sendiri dan kepentingan publik sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Mayangsari,2016). Pada UU No. 32/2004 juga disebutkan bahwa pendelegasian wewenang kepada pemerintah kota / kabupaten harus diselenggarakan berdasar asas desentralisasi yang bertanggung jawab, nyata, dan luas.

Pada dasarnya, desentralisasi fiskal dan otonomi daerah adalah suatu instrumen penting yang dipergunakan saat membangun bangsa dan negara dengan mewujudkan kemakmuran masyarakat yang menyeluruh. Untuk mencapainya, maka masyarakat dan Pemda harus bersinergi supaya penetapan kebijakan fiskal yang dirancang oleh suatu daerah dapat memposisikan daerah menjadi lebih baik sesuai dengan kebutuhan, aspirasi, dan skala prioritas daerah tersebut.

Liu dalam Purbasari dan Bawono (2017) mengemukakan jika desentralisasi fiskal adalah sumber penerimaan dan fungsi pengeluaran pada Pemda yang dapat

dipergunakan untuk mengembangkan dan memperbaiki kondisi negara saat mengalami transisi perekonomian. Bila hal tersebut dapat dilaksanakan oleh pemerintah maka Pemda dapat melakukan penggalian terhadap potensi-potensi yang ada di daerahnya.

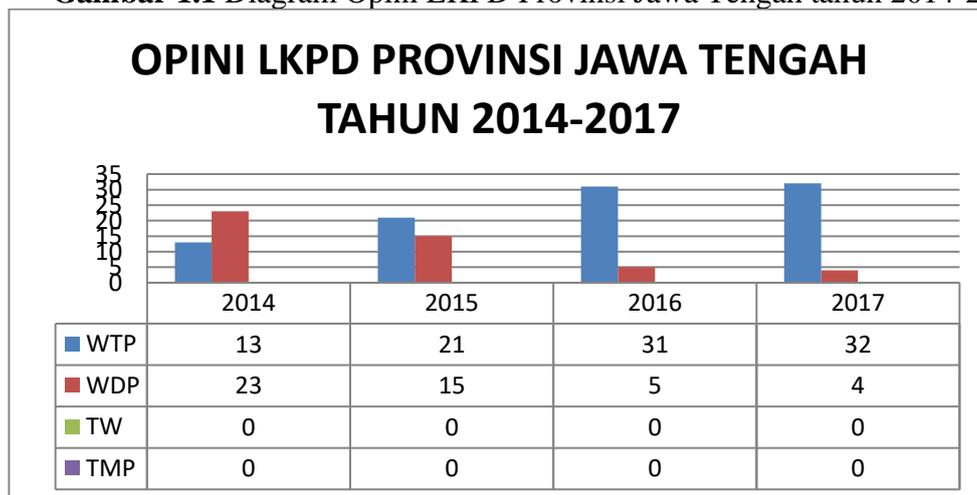
Pada ruang lingkup wilayah NKRI, indikasi desentralisasi fiskal dapat terlihat pada revisi UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 menjadi UU No. 32/2004 dan UU No. 33/2004. Tetapi saat pelaksanaan kedua undang-undang tersebut banyak ditemui berbagai kendala seperti kapasitas SDM, ketersediaan infrastruktur, serta perbedaan kemampuan dan kapasitas setiap daerah dari perspektif keuangan (Syahrudin, 2006).

Saat pemerintah memberlakukan desentralisasi fiskal maka pusat akan mengalirkan dana yang cukup besar kepada daerah. Desentralisasi fiskal yang diberlakukan hendaknya dapat memaksimalkan akuntabilitas, transparansi, efektivitas, dan efisiensi pengelolaan keuangan daerah (Moisiu, 2013). Bukti positif dari pemberlakuan desentralisasi fiskal terlihat pada sejumlah daerah yang mengalami peningkatan pada pelayanan publik, peningkatan partisipasi publik saat pemerintah akan mengambil keputusan, dan peningkatan perekonomian masyarakat di daerah tersebut (Liu, 2007). Pada sejumlah negara, pemberlakuan desentralisasi fiskal dapat berdampak pada meningkatnya korupsi yang terjadi pada pemerintahan (Moisiu, 2013). Hal tersebut berlawanan dengan kejadian yang ada di Indonesia, di mana tingkat korupsi pada berbagai daerah di Indonesia memperlihatkan penurunan setelah diberlakukannya desentralisasi fiskal (Rinaldi, et al, dalam Fontanella dan Rossieta, 2014).

Penyusunan laporan keuangan dan pengelolaannya harusnya dapat dilakukan secara transparan dan akuntabel. Menurut SAP (Standar Akuntansi Pemerintah) yang diatur pada PP No.71/2010 menjelaskan jika penyusunan laporan keuangan wajib biasanya kan pada setiap tingkat pemerintah daerah yang selanjutnya akan diperiksa oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) selaku auditor eksternal secara berkala. Langkah tersebut dapat dipergunakan untuk menciptakan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang akuntabel.

Hasil audit BPK RI terhadap LKPD terdiri dari 3 jenis yaitu : (i) opini: (ii) sistem pengendalian intern (SPI); dan (iii) kepatuhan terhadap ketentuan perundangundangan. Sekarang ini, akuntabilitas dan kualitas LKPD pada Provinsi Jawa Tengah tahun 2014-2017 belum terlihat optimal sebab masih ditemukan sejumlah Kota/Kabupaten di Jawa Tengah diberikan opini WDP (Wajar Dalam Pengecualian). Ini menjadi bukti jika kualitas LKPD belum cukup optimal.

Gambar 1.1 Diagram Opini LKPD Provinsi Jawa Tengah tahun 2014-2017



Data diolah, sumber data *BPK.go.id*

Tabel 1. 1
Hasil Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

No.	Entitas	Opini			
		TA 2014	TA 2015	TA 2016	TA 2017
1	Kab Banjarnegara	WTP	WTP	WTP	WTP
2	Kab Banyumas	WTP DPP	WTP	WTP	WTP
3	Kab Batang	WDP	WDP	WTP	WTP
4	Kab Blora	WTP DPP	WTP	WTP	WTP
5	Kab Boyolali	WTP	WTP	WTP	WTP
6	Kab Brebes	WDP	WDP	WDP	WDP
7	Kab Cilacap	WDP	WDP	WTP	WTP
8	Kab Demak	WDP	WDP	WTP	WTP
9	Kab Grobogan	WDP	WTP	WTP	WTP
10	Kab Jepara	WTP	WTP	WTP	WTP
11	Kab Karanganyar	WTP	WTP	WTP	WTP
12	Kab Kebumen	WDP	WTP	WDP	WTP
13	Kab Kendal	WDP	WDP	WTP	WTP
14	Kab Klaten	WDP	WTP	WDP	WDP
15	Kab Kudus	WTP DPP	WTP	WTP	WTP
16	Kab Magelang	WDP	WDP	WTP	WTP
17	Kab Pati	WDP	WTP	WTP	WTP
18	Kab Pekalongan	WDP	WTP	WTP	WTP
19	Kab Pemasang	WDP	WDP	WTP	WTP
20	Kab Purbalingga	WDP	WDP	WTP	WTP
21	Kab Purworejo	WTP	WTP	WTP	WTP
22	Kab Rembang	WDP	WDP	WDP	WDP
23	Kab Semarang	WTP	WTP	WTP	WTP
24	Kab Sragen	WDP	WTP	WTP	WTP
25	Kab Sukoharjo	WDP	WTP	WTP	WTP
26	Kab Tegal	WDP	WDP	WTP	WTP
27	Kab Temanggung	WTP DPP	WTP	WTP	WTP
28	Kab Wonogiri	WDP	WTP	WTP	WTP
29	Kab Wonosobo	WDP	WDP	WTP	WTP
30	Kota Magelang	WDP	WDP	WTP	WTP
31	Kota Pekalongan	WDP	WTP	WTP	WTP
32	Kota Salatiga	WDP	WDP	WTP	WTP
33	Kota Semarang	WDP	WDP	WTP	WTP
34	Kota Surakarta	WTP	WTP	WTP	WTP
35	Kota Tegal	WDP	WDP	WDP	WDP

Data diolah, sumber data *BPK.go.id*

Pada tabel di atas terlihat jika masih ditemukan opini WDP pada LKPD Kota/Kabupaten di Jawa Tengah. Hal tersebut mengindikasikan jika perbandingan

tiap periode anggaran semakin membaik secara keseluruhan tetapi jika dilihat lebih seksama keuangan daerah masih belum optimal dalam penyusunan laporan keuangannya.

Pada masa Otonomi Daerah seperti sekarang ini, penyusunan keuangan dan kinerja Pemda harus dapat mempertahankan akuntabilitasnya. Hal tersebut dikarenakan baik buruknya pelayanan publik ditentukan oleh baik tidaknya akuntabilitas suatu pemerintahan. Suatu daerah harus dapat mempertahankan tingkat efisiensi dan efektivitas dana yang digunakan (misalnya: penerimaan PAD dan dana perimbangan) agar dapat memaksimalkan pelayanan publik dan dapat mencapai transparansi dan akuntabilitas yang baik. Pengukuran akuntabilitas yang dimungkinkan dipengaruhi oleh diferensiasi fiskal dapat menggunakan proksi seperti Tingkat kemandirian, tingkat ketergantungan, tingkat efektivitas PAD, dan belanja modal dan Kinerja sebagai moderasi.

Syahrudin dalam Mudhofar dan Tahar (2016) mengemukakan jika desentralisasi fiskal dapat memaksimalkan pertumbuhan perekonomian pada suatu daerah. Hal tersebut dikarenakan adanya peluang bagi daerah tersebut untuk dapat meningkatkan kemandirian dalam hal pembiayaan pembangunan. Menurut Ramadhani (2016), kemandirian keuangan daerah adalah suatu kondisi yang dimiliki oleh Pemda saat dapat mendanai sendiri semua aktivitas pemerintahan pembangunan dan pelayanan publik tanpa diintervensi oleh Pusat.

Menurut Irmawati dan Pratolo (2016), tingkat ketergantungan adalah suatu karakteristik khusus yang dimiliki oleh suatu daerah saat menyelenggarakan desentralisasi dengan sebaik mungkin, di mana daerah tersebut mempunyai

wewenang dan potensi untuk melakukan penggalan terhadap berbagai sumber keuangan daerah sekaligus melakukan pengolahan dan pemanfaatan sumber-sumber keuangan daerah tersebut untuk mendanai pemerintahan tanpa bergantung pada pusat. Sedangkan menurut Lay dalam Mudhofar dan Tahar (2016), saat daerah memperoleh haknya dalam menyelenggarakan pemerintahan yang tidak menggantungkan diri dari bantuan dan aturan Pusat maka hal tersebut akan menjadikan potensi daerah dapat dikelola dengan menggunakan basis kultural dan bersifat progresif sehingga dapat berdampak positif bagi pembangunan daerah. Pemerintahan dan model desentralisasi dapat menimbulkan adanya kemandirian terhadap wewenang dan pengelolaan keuangan daerah agar dapat publik dan menambah kemakmuran masyarakat di daerah sekitar dengan lebih efektif.

Menurut Haryanto (2014), Tingkat efektivitas PAD adalah potensi yang dimiliki oleh Pemda untuk merealisasikan rancangan PAD terhadap penetapan target berdasar pada kemampuan nyata yang dimiliki daerah tersebut. Sedangkan menurut Mudhofar dan Tahar (2016), Tingkat efektivitas PAD adalah tingkat pencapaian yang dapat direalisasikan oleh Pemda melalui anggaran PAD. Hal tersebut memberikan gambaran tentang seberapa jauh potensi yang dimiliki oleh daerah untuk dapat melakukan penggalan sumber-sumber penerimaan daerah yang akan dipergunakan untuk meningkatkan penyelenggaraan berbagai program pemerintahan.

Menurut Mardiasmo dalam Kresnandra (2016), belanja modal adalah biaya yang dikeluarkan oleh pemda untuk meningkatkan aset yang dimiliki oleh pemerintah, di mana aset tersebut memiliki masa manfaat diatas satu tahun

anggaran yang kemudian akan memunculkan rutinitas anggaran untuk operasional dan pemeliharaan aset tersebut, Sedangkan Halim (2002:73) menyebutkan jika belanja modal adalah biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk meningkat kekayaan (aset) daerah yang memiliki masa manfaat di atas 1 periode anggaran. Sedangkan menurut Artha et all (2015), belanja modal adalah upaya yang dilakukan oleh pihak Pemda untuk memperoleh aset-aset seperti infrastruktur, bangunan, peralatan, dan harta tetap lainnya. Keterkaitan belanja modal dengan investasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah adalah pelayanan publik harus dapat ditingkatkan dengan menyediakan infrastruktur dan fasilitas yang memadai.

Penelitian Purbasari dan Bawono (2017) menyatakan bahwa desentralisasi yang menggunakan proksi kemandirian daerah dari segi sisi pendapatan berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas laporan keuangan pemda. Kesimpulannya, Akuntabilitas Laporan Keuangan tidak dipengaruhi secara signifikan oleh Desentralisasi Fiskal. Hal ini dapat terjadi karena Pemerintah Kabupaten/Kota yang berada di Pulau Jawa sebagian besar belum bisa mengembangkan PAD sehingga masih memiliki ketegantungan dengan pemerintah pusat, dan mengakibatkan Pemerintah Kabupaten/Kota merasa tidak memiliki tanggung jawab dalam melaporkan kegiatan yang berkaitan dengan PAD, sehingga Pemerintah Kabupaten/Kota tidak mementingkan Akuntabilitas Laporan Keuangan dari sisi Desentralisasi Fiskal. Hal ini tidak sesuai dengan penelitian Mudhofar dan tahar (2016) yang menyatakan bahwa Akuntabilitas Laporan Keuangan dipengaruhi secara positif oleh Desentralisasi Fiskal dengan proksi kemandirian.

Selanjutnya dalam penelitian Fontanella dan Rossieta (2014) Akuntabilitas pelaporan Keuangan Pemda dipengaruhi secara positif oleh desentralisasi Fiskal dengan proksi Ketergantungan pada Pemerintah Pusat. Artinya, tingginya Tingkat Ketergantungan pada Pemerintah Pusat akan memperkecil peluang Daerah untuk mempunyai opini audit yang baik sebagai wujudnya tingginya akuntabilitas pelaporan keuangan. Penelitian Erryana dan Setyawan (2016) menyatakan bahwa Akuntabilitas laporan Keuangan Pemda dipengaruhi secara negatif oleh tingkat ketergantungan.

Hasil penelitian Mudhofar dan Tahar (2016) dan Erryana dan Setyawan (2016) mengemukakan jika jika terdapat hubungan antara efektivitas dengan akuntabilitas LKPD. Hal tersebut dikarenakan banyaknya persoalan yang memengaruhi realisasi PAD (misalnya: kepentingan politik, perubahan kebijakan, dan kesiapan SKPD). Lingkungan yang tidak kondusif mengakibatkan kerancuan dalam kinerja yang dapat memberikan pengaruh terhadap akuntabilitas pemerintah daerah (Wijaya dan Akbar, 2013). Tingginya realisasi PAD yang diterima akan mengakibatkan munculnya potensi penyajian LKPD yang tidak akuntabel.

Sedangkan untuk mengukur desentralisasi fiskal dapat mempergunakan proksi Belanja modal. Pada penelitian Erryana dan Setyawan (2016) mengemukakan jika akuntabilitas LKPD dipengaruhi secara positif signifikan oleh belanja modal. Tingginya belanja modal dapat meningkatkan akuntabilitas LKPD. Jika belanja modal memiliki proporsi yang lebih tinggi dari pada anggaran yang lain maka kebutuhan publik akan pelayanan dasar dapat meningkat sehingga Pemda akan lebih transparan dalam pelaporan LKPD.

Selanjutnya mengenai Kinerja sebagai moderasi, pada penelitian Mudhofar dan Tahar (2016) dan Fontanella dan Rossieta (2014) mengemukakan jika kinerja tidak dapat memoderasi hubungan kemandirian daerah atas akuntabilitas LKPD. Hal tersebut menandakan jika kekuatan kemandirian daerah lebih mendominasi dibandingkan kinerja saat memberikan pengaruh pada akuntabilitas LKPD. Artinya, jika kemandirian yang dimiliki oleh pemerintah daerah baik maka akuntabilitas LKPD akan terlihat baik walaupun kinerja yang dimiliki buruk.

Pada penelitian Mudhofar dan Tahar (2016) dan Fontanella dan Rossieta (2014) mengemukakan jika kinerja dapat memoderasi hubungan tingkat ketergantungan pada pusat atas akuntabilitas LKPD. Pengaruh negatif dari ketergantungan pada pusat akan diperlemah oleh kinerja Pemda saat akuntabilitas mengalami peningkatan.

Kesimpulan sementara yang dapat diambil adalah penerapan otonomi daerah mengakibatkan adanya tuntutan yang harus dipenuhi oleh agar lebih dapat meningkatkan kemandirian dan pengelolaan pemerintahan sendiri untuk memajukan pembangunan di daerahnya. Penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemda tidak boleh melenceng dari ketentuan yang telah ditetapkan agar dapat menghasilkan kinerja yang baik yang menjadikan akuntabilitas LKPD diberikan opini WTP oleh BPK.

Penelitian ini mengacu pada penelitian Mudhofar dan Tahar (2016) yang mengemukakan jika kinerja penyelenggaraan pemerintahan dan tingkat kemandirian daerah yang menjadi proksi dari desentralisasi fiskal memberikan pengaruh yang positif atas akuntabilitas LKPD. Akuntabilitas LKPD hanya

dipengaruhi oleh kinerja dan tidak dipengaruhi oleh kemandirian daerah. Supaya akuntabilitas LKPD mengalami peningkatan maka Pemda harus dapat meningkatkan kinerja dan kemandirian sekaligus.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah adanya penambahan variabel belanja modal sebagai bagian dari instrumen desentralisasi fiskal dan penelitian ini mempergunakan periode anggaran tahun 2014-2017 pada kota/kabupaten di provinsi Jawa Tengah. Penggunaan objek penelitian provinsi Jawa Tengah dikarenakan peneliti ingin memperdalam opini WDP yang dicantumkan oleh BPK pada LKPD pada masing-masing pemerintah kota/kabupaten. Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk melakukan analisis yang lebih detail tentang penggunaan 4 proksi dari desentralisasi fiskal (Kemandirian Daerah, Tingkat Ketergantungan pada Pemerintah Pusat, Efektivitas PAD, Belanja modal) dengan menambahkan variabel kinerja penyelenggaraan pemerintahan sebagai variabel moderasi yang memberikan pengaruh pada akuntabilitas LKPD. Harapan yang diinginkan dari penelitian ini adalah agar dapat memberikan deskripsi pada publik tentang pengaruh dari Kemandirian Daerah, Tingkat Ketergantungan pada Pemerintah Pusat, Efektivitas PAD, Belanja modal, dan Kinerja penyelenggaraan Pemda sebagai moderasi pada Akuntabilitas Laporan Keuangan.

1.2 Rumusan Masalah

Pemberlakuan desentralisasi fiskal di Indonesia diawali dengan ditetapkannya UU No. 22 dan No. 25 tahun 1999. Pada awal pemberlakuan

pemerintah daerah menerima aliran dana yang cukup besar dari pusat dengan tujuan agar pemerintah daerah dapat mengoptimalkan penyusunan LKPD dan pengelolaan keuangan daerah. Pengukuran akuntabilitas yang dimungkinkan dipengaruhi oleh diferensiasi fiskal dapat mempergunakan proksi seperti Tingkat kemandirian, tingkat ketergantungan, tingkat efektivitas, dan belanja modal dan Kinerja sebagai moderasi.

Desentralisasi fiskal dapat memaksimalkan pertumbuhan perekonomian pada suatu daerah. Hal tersebut dikarenakan adanya peluang bagi daerah tersebut untuk dapat meningkatkan kemandirian dalam hal pembiayaan pembangunan. tingkat ketergantungan adalah suatu karakteristik khusus yang dimiliki oleh suatu daerah saat menyelenggarakan desentralisasi dengan sebaik mungkin, di mana daerah tersebut mempunyai wewenang dan potensi untuk melakukan penggalan terhadap berbagai sumber keuangan daerah sekaligus melakukan pengolahan dan pemanfaatan sumber-sumber keuangan daerah tersebut untuk mendanai pemerintahan tanpa bergantung pada pusat. Tingkat efektivitas PAD adalah tingkat pencapaian yang dapat direalisasikan oleh Pemda melalui anggaran PAD. Dan belanja modal adalah biaya yang dikeluarkan oleh pemda untuk meningkatkan aset yang dimiliki oleh pemerintah, di mana aset tersebut memiliki masa manfaat diatas satu tahun anggaran yang kemudian akan memunculkan rutinitas anggaran untuk operasional dan pemeliharaan aset tersebut. Dengan adanya Kinerja Penyelenggaraan Pemda sebagai moderasi yang diproksikan dengan skor EKPPD (Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah). Jika Kinerja

penyelenggaraan Pemda baik, maka dimungkinkan akuntabilitas suatu daerah termasuk baik dan memiliki kualitas yang tinggi.

Berdasarkan pada paparan di atas, maka rumusan masalah yang dapat peneliti ungkapkan adalah :

1. Apakah Tingkat Kemandirian daerah mempengaruhi Akuntabilitas LKPD?
2. Apakah Tingkat Ketergantungan mempengaruhi Akuntabilitas LKPD?
3. Apakah Efektivitas mempengaruhi Akuntabilitas LKPD?
4. Apakah Belanja Modal mempengaruhi Akuntabilitas LKPD?
5. Apakah Kinerja penyelenggaraan Pemda dapat memoderasi keterkaitan antara Kemandirian daerah dengan Akuntabilitas LKPD?
6. Apakah Kinerja penyelenggaraan Pemda dapat memoderasi keterkaitan antara ketergantungan pada pemerintah pusat dengan Akuntabilitas LKPD?
7. Apakah Kinerja penyelenggaraan Pemda dapat memoderasi keterkaitan antara efektivitas dengan Akuntabilitas LKPD?
8. Apakah Kinerja penyelenggaraan Pemda dapat memoderasi keterkaitan antara Belanja Modal dengan Akuntabilitas LKPD?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin diraih pada riset ini adalah untuk mengetahui pengaruh-pengaruh berikut:

1. Pengaruh tingkat Kemandirian daerah atas Akuntabilitas LKPD
2. Pengaruh tingkat Ketergantungan pada pemerintah pusat atas Akuntabilitas LKPD

3. Pengaruh tingkat Efektivitas atas Akuntabilitas LKPD
4. Pengaruh Belanja Modal atas Akuntabilitas LKPD
5. Pengaruh Kinerja penyelenggaraan Pemda memoderasi keterkaitan antara Kemandirian daerah dengan Akuntabilitas LKPD
6. Untuk mengetahui pengaruh Kinerja penyelenggaraan Pemda memoderasi keterkaitan antara ketergantungan pada pemerintah pusat dengan Akuntabilitas LKPD
7. Untuk mengetahui pengaruh Kinerja penyelenggaraan Pemda memoderasi keterkaitan antara efektivitas dengan Akuntabilitas LKPD
8. Untuk mengetahui pengaruh Kinerja penyelenggaraan Pemda memoderasi keterkaitan antara efektivitas dengan Akuntabilitas LKPD

1.4 Manfaat Penelitian

Harapan yang ingin peneliti capai dari riset ini adalah agar dapat memberi manfaat-manfaat positif berikut :

1. Bagi peneliti
Sebagai penambah dan pengembang wawasan terutama mengenai Pengelolaan LKPD.
2. Bagi Instansi Pemerintah
Sebagai saran bagi Pemda mengenai permasalahan yang ada pada Pengelolaan LKPD supaya pada periode berikutnya pengelolaan LKPD menjadi lebih baik.

3. Bagi Pihak lain

a. Peneliti berikutnya

Sebagai bahan referensi bagi calon peneliti berikutnya khususnya mengenai pengelolaan LKPD.

b. Masyarakat umum

Sebagai informasi terhadap penilaian pengelolaan LKPD kota/kabupaten di Provinsi Jawa Tengah.