

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah yang terjadi di Indonesia membuat pemerintah daerah untuk semakin meningkatkan pelaporan dan pengungkapannya terhadap masyarakat dikarenakan urusan pemerintah daerah yang sebelumnya sebagian besar ditangani oleh pemerintah pusat. Maka dengan pelaksanaan otonomi daerah ini menimbulkan peningkatan tanggung jawab penyelenggara pemerintah di tingkat daerah yang sangat besar. Hal ini diikuti dengan reformasi keuangan di sektor publik dengan mewujudkan akuntabilitas dalam pelaksanaan pemerintahan.

Akuntabilitas secara harfiah biasa disebut dengan *accoutability* yang diartikan sebagai “yang dapat dipertanggungjawabkan”. Atau dalam kata sifat disebut sebagai *accountable*. Menurut PP nomor 71 tahun 2010 akuntabilitas adalah mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik. Akuntabilitas dapat diartikan sebagai kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawabannya. Prinsip akuntabilitas adalah merupakan pelaksanaan pertanggungjawaban dimana dalam kegiatan yang dilakukan oleh pihak yang terkait harus mampu

mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang diberikan di bidang tugasnya. Prinsip akuntabilitas terutama berkaitan erat dengan pertanggungjawaban terhadap efektivitas kegiatan dalam pencapaian sasaran atau target kebijakan atau program yang telah ditetapkan itu. Akuntabilitas keuangan merupakan pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan, dan ketaatan terhadap peraturan perundangan-undangan. Sasaran pertanggungjawaban ini adalah laporan keuangan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku mencakup penerimaan, penyimpanan, dan pengeluaran uang oleh instansi pemerintah (LAN dan BPKP, 2003).

Pertanggungjawaban akuntabilitas pelaporan keuangan sejalan dengan Teori Agensi yang menyebutkan bahwa agen bertanggungjawab kepada prinsipal atas segala hal yang mereka lakukan. Pemerintah sebagai agen yang diamanahi oleh masyarakat bertanggung jawab untuk mengelola, menyajikan dan mempublikasikan informasi laporan keuangan kepada publik. Laporan keuangan pokok yang disebutkan dalam peraturan pemerintah nomor 71 tahun 2010 adalah (1) laporan realisasi anggaran, (2) laporan perubahan saldo anggaran lebih, (3) neraca, (4) laporan operasional, (5) laporan arus kas, (6) laporan perubahan ekuitas, (7) catatan atas laporan keuangan. Sehingga menuntut pemerintah untuk meningkatkan akuntabilitas pelaporannya, karena masyarakat mempunyai hak untuk mengetahui apa yang telah dikerjakan oleh pemerintah.

GASB (*Governmental Accounting Standards Boards*) yang merupakan sumber dari prinsip akuntansi yang berlaku umum (GAAP) menjelaskan keterkaitan akuntabilitas dan pelaporan keuangan bahwa akuntabilitas meliputi

pemberian informasi keuangan kepada masyarakat dan pemakai lainnya sehingga memungkinkan bagi mereka untuk menilai pertanggungjawaban pemerintah atas semua aktivitas yang dilakukan, bukan hanya aktivitas finansialnya saja. Akuntabilitas terkait erat dengan instrumen untuk kegiatan kontrol terutama dalam hal pencapaian hasil pada pelayanan publik dan menyampaikannya secara transparan kepada masyarakat. Instrumen utama dari akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah adalah anggaran pemerintah daerah, data yang secara periodik dipublikasikan, laporan tahunan dan hasil investigasi dan laporan umum lainnya yang disiapkan oleh agent yang independen. Anggaran tahunan secara khusus mempunyai otoritas legal untuk pengeluaran dana publik, sehingga proses penganggaran secara keseluruhan menjadi relevan untuk manajemen fiskal dan untuk melaksanakan akuntabilitas pengelolaan keuangan dan pengendalian pada berbagai tingkat operasi (Shende dan Bennet, 2004) dalam Amy dan Hilda (2014).

Perkembangan akuntabilitas pelaporan keuangan di Jawa Tengah mengalami peningkatan walaupun tidak signifikan. Dilihat dari hasil opini audit BPK terjadi peningkatan yang mana beberapa tahun belakangan ini tidak ada pemerintah daerah yang mendapatkan opini TW maupun TMP, hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah daerah di Jawa tengah sudah menyadari pentingnya akuntabilitas pelaporan keuangan. Belum diperolehnya opini WTP dari BPK dapat disebabkan karena dalam pemerintah daerah sistem pengendalian internnya masih lemah. Laporan keuangan pemerintah daerah (Pemda) harus disusun berdasarkan sistem pengendalian intern (SPI) seperti yang tertulis dalam pasal 56 ayat (4) UU nomor 01 tahun 2004. Peran SPI adalah untuk meningkatkan

kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara. Pada tahun 2008 Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur Sistem pengendalian intern yaitu PP nomor 60 tahun 2008 tentang sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP). Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) menjadi pedoman bagi pemerintah kota dan kabupaten dalam merancang sistem pengendalian intern (SPI) daerah mereka. SPI didesain untuk mampu mendeteksi adanya kelemahan yang dapat mengakibatkan permasalahan dalam aktivitas pengendalian, yang meliputi (1) kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, (2) kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran, (3) kelemahan struktur pengendalian intern.

Akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu desentralisasi fiskal, kinerja dan umur pemerintah daerah. Desentralisasi fiskal adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan yang dilimpahkan. Desentralisasi fiskal merupakan konsekuensi logis dari diterapkan kebijakan otonomi daerah. Prinsip dasar yang harus diperhatikan adalah *money follow functions*, artinya penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintah membawa konsekuensi anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Perimbangan keuangan dilakukan melalui mekanisme dana perimbangan, yaitu pembagian penerimaan antar tingkatan pemerintahan guna menjalankan fungsi - fungsi pemerintahan dalam kerangka desentralisasi. Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, secara legal formal, dituangkan dalam Undang Undang (UU)

Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Kedua UU ini mengatur pokok-pokok penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah serta pendanaan bagi pelaksanaan kewenangan tersebut. Selain itu, terdapat juga Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mengatur hal-hal mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam melakukan pemungutan kepada masyarakat daerah guna mendapatkan sumber pendanaan bagi pembangunan daerah.

Di Indonesia sejak era reformasi pelaksanaan desentralisasi fiskal dimulai tanggal 1 Januari 2001. Awalnya, pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia ditujukan untuk menciptakan aspek kemandirian di daerah. Sebagai konsekuensinya, daerah kemudian menerima pelimpahan kewenangan di segala bidang, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal serta keagamaan. Pelimpahan kewenangan tersebut juga diikuti dengan penyerahan sumber-sumber pendanaan berupa penyerahan basis-basis perpajakan maupun bantuan pendanaan melalui mekanisme Transfer ke Daerah sesuai asas *money follows function*. Masih adanya mekanisme Transfer ke Daerah didasarkan kepada pertimbangan mengurangi ketimpangan yang mungkin terjadi baik antar daerah (*horizontal imbalances*) maupun antara pemerintah pusat dan daerah (*vertical imbalances*). Perkembangan desentralisasi saat ini telah menunjukkan hal yang positif, hal ini dapat dilihat dari alokasi transfer ke daerah yang masuk APBD cukup besar (33% dari belanja

APBN 2010) bandingkan sebelumnya, dimana transfer ke daerah masih sangat terbatas (18% dari belanja APBN 2000). Bila dilihat dari sektor pajak, saat ini terjadi peningkatan kewenangan daerah dalam memungut pajak dibandingkan sebelumnya dimana kewenangan daerah dalam memungut pajak masih terbatas, mengingat sektor pajak merupakan pemasukan terbesar untuk pemerintah daerah. Namun, dengan adanya kebijakan ini justru dapat menambah tingkat korupsi yang ada di daerah, mengingat adanya aliran dana dari pusat ke daerah yang besar sehingga dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab untuk kepentingan pribadi.

Desentralisasi fiskal mencakup pendekatan *expenditure assignment* dan *revenue assignment*. *Expenditure assignment* adalah perubahan tanggung jawab pelayanan publik dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, sehingga peran *local public goods* meningkat. Kebijakan ini dapat dilakukan melalui dua tahap, yaitu: Pertama, menentukan secara umum batasan urusan pemerintah pusat dan daerah dan kedua, membagi secara tegas urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara spesifik untuk urusan yang bersifat “grey area”. Pendekatan ini mensyaratkan penentuan Standar Pelayanan Minimum (SPM) setiap urusan yang dilimpahkan ke Pemda sudah teridentifikasi, sehingga besarnya standar pengeluaran minimum (*Standard Spending Assessment*, SSA) untuk setiap penyediaan barang publik yang didaerahkan dapat diketahui. Sedangkan pendekatan *revenue assignment* memberikan pendekatan kemampuan keuangan, melalui alih sumber pembiayaan pusat ke daerah dalam rangka membiayai fungsi yang di desentralisasikan (Mahi, 2002).

Dalam pelaksanaannya desentralisasi fiskal menurut Bahl (2008) memberikan manfaat bagi pemerintah antara lain pertama, efisiensi ekonomis, Anggaran daerah untuk pelayanan publik bisa lebih mudah disesuaikan dengan preferensi masyarakat setempat dengan tingkat akuntabilitas dan kemauan bayar yang tinggi. Kedua, Peluang meningkatkan penerimaan pajak dari pajak daerah. Pemerintah daerah bisa menarik pajak dengan basis konsumsi dan aset yang tidak bisa ditarik oleh pemerintah Pusat. Tetapi desentralisasi fiskal juga terdapat kelemahan dalam kebijakannya, Bahl (2008) mengemukakan kelemahan yang pertama ialah Lemahnya kontrol pemerintah pusat terhadap ekonomi makro. Kedua, Sulitnya menerapkan kebijakan stabilitas ekonomi. Ketiga, Sulitnya menerapkan kebijakan pembangunan ekonomi dengan pemerataan. Keempat, Besarnya biaya yang harus ditanggung pemerintah daerah daripada keuntungan yang didapat. Sehingga peran pemerintah baik pusat atau daerah sangat besar dalam kebijakan desentralisasi fiskal demi menunjang berlangsungnya penyelenggaraan daerah yang diharapkan, bahwa otonomi daerah dan desentralisasi fiskal merupakan instrumen penting dalam penyelenggaraan pembangunan negara dan bukan tujuan bernegara itu sendiri. Instrumen ini digunakan agar pencapaian tujuan bernegara, yaitu kesejahteraan masyarakat, dapat lebih mudah dicapai.

Desentralisasi fiskal juga harus didukung dengan mekanisme *Good Public Governance* khususnya dalam konteks pemerintahan atau tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Beberapa tujuan utama penerapan *Good Governance* dalam sektor pemerintahan adalah meningkatkan akuntabilitas,

partisipasi, transparansi dan kinerja publik dalam urusan pemerintahan (Kapucu, 2009).

Faktor lainnya adalah kinerja, akuntabilitas kinerja merupakan salah satu bagian isu kebijakan yang strategis di Indonesia karena perbaikan akuntabilitas kinerja dapat berdampak pada upaya terciptanya *good governance* (pembelum dan Urip, 2008). dalam sistem pemerintahan, organisasi pemerintah menjalankan roda pemerintahan yang legitimasinya berasal dari rakyat. Oleh karena itu, kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat kepada penyelenggara pemerintah harus diimbangi dengan kinerja yang baik, sehingga pelayanan dapat ditingkatkan secara efektif dan menyentuh pada masyarakat (Ramandei, 2009 : 1). Keberhasilan kinerja penyelenggara pemerintah daerah dapat dinilai dari pembangunan baik di bidang ekonomi, politik, sosial maupun budaya. Dewasa ini, masyarakat dapat dengan mudah mengetahui apa saja yang telah dilakukan oleh penyelenggara pemerintah, sehingga menuntut pemerintah untuk meningkatkan kinerjanya dalam hal pelayanan kepada masyarakat (Damanik, 2011). Agar kinerja penyelenggara pemerintah memuaskan, pemerintah melakukan evaluasi penyelenggara pemerintah (tata kelola), karena ini merupakan proses pengawasan secara berkelanjutan dan pelaporan capaian kegiatan. Mahmudi (2007) mengatakan bahwa evaluasi kinerja penting dilakukan pemerintah karena dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas, penghematan dan produktifitas pada organisasi sektor publik. evaluasi kinerja juga dimaksudkan agar dapat mengetahui capaian kinerja yang telah dilakukan dan akan memberikan umpan

balik sehingga terjadi upaya perbaikan yang berkelanjutan untuk mencapai tujuan di masa mendatang (bastian, 2006).

Merurut PP No 6 Tahun 2008 tentang pedoman evaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menyebutkan Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah capaian atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang diukur dari masukan, proses, keluaran, hasil, manfaat, dan/atau dampak. Dalam peraturan tersebut menyebutkan bahwa salah satu evaluasi penyelenggaraan Pemerintahan daerah adalah berupa Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD). Pengertian EKPPD adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja. EKPPD sendiri dilakukan dengan menggunakan sumber utama dari laporan penyelenggaraan pemerintah daerah (LPPD) yang memuat informasi tentang penyelenggaraan pemerintah daerah selama satu tahun anggaran (PP nomor 6 tahun 2008). LPPD harus disusun dengan prinsip akuntabilitas dan transparansi sehingga dapat dijadikan sebagai mekanisme evaluasi tata kelola pemerintahan (PP nomor 3 tahun 2007).

Selain desentralisasi dan kinerja, umur pemerintah daerah juga merupakan faktor yang mempengaruhi akuntabilitas pelaporan keuangan. Semakin tua umur pemerintah daerah maka semakin berpengalaman dalam melakukan pelaporan dan pengungkapan pada laporan keuangan pemerintah daerah. Umur suatu pemerintah daerah dimulai dari tahun dibentuknya suatu pemerintahan daerah berdasarkan undang-undang pembentukan daerah tersebut. Yudawijaya (2010) juga

menyatakan bahwa umur pemerintah daerah dicatat berdasarkan berapa lama pemerintah daerah itu ada. Keberadaan ini mengacu pada *de jure*, yang berarti bahwa pemerintah daerah didirikan atas dasar hukum. *De jure* dipilih karena merupakan bukti yang kuat atas pendirian suatu pemerintah daerah.

Pemerintah daerah yang telah lama berdiri memiliki kemampuan yang baik dalam menyajikan laporan keuangan pemerintah daerah sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan (SAP). Setyaningrum (2012) menjelaskan bahwa laporan keuangan tahun sebelumnya telah diperiksa oleh BPK dan hasil evaluasinya akan ditindaklanjuti untuk memperbaiki penyajian laporan keuangan pemerintah daerah pada tahun anggaran berikutnya. Sehingga menuntut pemerintah daerah untuk lebih baik lagi dan lebih berpengalaman dalam menyajikan laporan keuangan pemerintah daerah.

Penelitian mengenai akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah sebagai variabel dependen telah dilakukan oleh beberapa peneliti diantaranya Elvira (2011) yang menyatakan penerapan *good governance* berpengaruh positif tidak signifikan sedangkan penerapan standar akuntansi pemerintahan berpengaruh positif signifikan. Dyah dan Syafitri (2012) menyatakan umur pemerintah daerah berpengaruh positif signifikan sedangkan ukuran legislatif, kekayaan Pemda, diferensiasi fungsional, spesialisasi pekerjaan berpengaruh positif tidak signifikan, lalu untuk ukuran Pemda dan rasio kemandirian daerah berpengaruh negatif tidak signifikan sedangkan *IRGROV* berpengaruh negatif signifikan. Ghaniyyu (2015) menyatakan karakteristik Pemda yang terdiri dari variabel ukuran Pemda berpengaruh positif tidak signifikan, umur Pemda

berpengaruh positif signifikan, *leverage* berpengaruh negatif signifikan, sedangkan temuan audit dan *IRGROV* berpengaruh negatif tidak signifikan. Salomi (2015) menyatakan penyajian laporan keuangan daerah dan aksesibilitas laporan keuangan daerah berpengaruh positif signifikan, penelitian ini sejalan dengan hasil penelitian dari Putu Sri (2014). Sementara penelitian dengan variabel independen desentralisasi fiskal dan kinerja yang mempengaruhi akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah masih jarang dilakukan, satu satunya peneliti yang pernah melakukan penelitian tersebut adalah Amy dan Hilda (2014).

Hasil-hasil penelitian yang tidak konsisten memotivasi peneliti untuk menguji kembali faktor-faktor yang mempengaruhi akuntabilitas pelaporan keuangan di pemerintah daerah. penelitian ini mengacu dari penelitian Amy dan Hilda (2014) dengan menambahkan umur pemerintah daerah sebagai variabel independen. Karena umur pemerintah daerah memiliki andil dalam tingkat akuntabilitas pelaporan keuangan, semakin lama pemerintah daerah berdiri maka pelaporan dan penyajiannya akan semakin lebih baik karena dengan melihat pemeriksaan yang dilakukan BPK pada tahun sebelumnya dapat dijadikan evaluasi dan menuntut pemerintah daerah untuk memperbaiki penyajian pelaporannya pada tahun berikutnya. Ruang lingkup penelitian ini berfokus pada daerah Jawa Tengah.

1.2. Perumusan Masalah

Akuntabilitas dan transparansi dalam pelaporan keuangan daerah merupakan tujuan penting dari reformasi sektor publik (Mardiasmo 2004). Pemerintah daerah maupun pemerintah pusat harus dapat menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik, yaitu hak untuk mengetahui, hak untuk diberi informasi, dan hak untuk didengar aspirasinya. Hal ini sejalan dengan Teori Agensi, dimana masyarakat sebagai pihak prinsipal mempunyai hak untuk mengetahui kegiatan operasional pemerintah daerah dan menerima pelayanan publik serta fasilitas yang memadai. Sehingga akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah sangat diperlukan sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada publik.

Akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah ini sendiri dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain desentralisasi fiskal, kinerja dan umur pemerintah daerah. Berdasarkan uraian diatas maka dirumuskan rumusan masalah antara lain :

1. Apakah desentralisasi fiskal berpengaruh positif signifikan terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan?
2. Apakah kinerja berpengaruh positif signifikan terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan?
3. Apakah umur pemerintah daerah berpengaruh positif signifikan terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini untuk menguji dan memberikan bukti empiris mengenai pengaruh:

1. Desentralisasi fiskal terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan.
2. Kinerja terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan.
3. Umur pemerintah daerah terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan.

1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah dan tujuan penelitian, diharapkan hasil yang diperoleh dari penelitian ini akan memberikan manfaat positif bagi :

1. Aspek teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang akuntansi mengenai pentingnya penerapan akuntabilitas dalam laporan keuangan pemerintah daerah dan dapat menjadi acuan penelitian selanjutnya yang relevan.

2. Aspek praktis

Bagi pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat untuk meningkatkan akuntabilitas pelaporannya sebagai bentuk pertanggungjawaban terhadap publik