

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada era otonomi terjadi pergeseran wewenang dan tanggung jawab dalam pengalokasian sumber daya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Otonomi daerah memberikan porsi kewenangan yang besar kepada pemerintah daerah untuk dapat mengelola keuangan daerahnya (*Bennet, 2010*). Dipicu dengan adanya krisis moneter dan transisi politik sejak 1 Januari 2001, Republik Indonesia menerapkan desentralisasi (otonomi daerah) yang didasarkan pada UU No. 22 tahun 1999 tentang “Pemerintah Daerah” dan UU 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 PEMDA dalam penyediaan layanan publik dan pencapaian tujuan pembangunan nasional menjadi semakin besar. Oleh karena itu, dibutuhkan adanya sistem pengendalian, evaluasi dan pengukuran kinerja yang sistematis untuk mengukur kemajuan yang dicapai PEMDA.

Tujuan utama pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk menciptakan *good governance*, yaitu dengan pengambilan keputusan dalam pengelolaan sumber daya melalui suatu proses yang dapat dipertanggungjawabkan, akuntabel, transparan, dan memenuhi tujuan pelayanan publik (efektif) (*Widyananda, 2008*). Dalam *good governance*, akuntabilitas publik merupakan elemen terpenting dan

merupakan tantangan utama yang dihadapi pemerintah dan pegawai negeri. 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.

Pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menjalankan pemerintahannya. Dalam menjalankannya, pemerintah daerah membutuhkan dana dari pemerintah pusat untuk membiayai belanja tersebut melalui dana perimbangan dan pemerintah daerah dituntut untuk mengurangi ketergantungan dari pusat dengan meningkatkan kemandirian fiskal. Menurut Indra (2006) Otonomi daerah di Indonesia mempunyai ciri, yaitu : (1) pemekaran daerah administratif pemerintah; (2) Tuntutan kemandirian fiskal di pemerintah daerah; (3) Peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat; (4) pengalihan wewenang dari pusat ke pemerintah daerah.

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransferkan Dana Perimbangan kepada Pemerintah Daerah yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Dana Alokasi Umum menurut UU No. 33 Tahun 2004 yang selanjutnya disebut DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam

rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Alokasi Umum digunakan secara leluasa oleh Pemerintah Daerah untuk menciptakan pemerataan berdasarkan pertimbangan atas potensi fiskal dan kebutuhan nyata dari masing-masing daerah, sehingga dapat meminimalisir timbulnya ketimpangan antar Daerah dalam memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut berarti bahwa desentralisasi diterapkan dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah daerah. Desentralisasi Fiskal adalah transfer kewenangan di area tanggung jawab finansial dan pembuatan keputusan termasuk memenuhi keuangan sendiri, ekspansi pendapatan lokal, transfer pendapatan pajak dan otorisasi untuk meminjam dan memobilisasi sumber-sumber pemerintah daerah melalui jaminan peminjaman (Abdullah, 2006). Pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya daerah telah diatur dalam pasal 5 dan 6 Undang-Undang nomor tahun 2004 yang menyatakan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi, daerah berhak atas sumber-sumber penerimaan berupa: 1) Pendapatan Asli Daerah; 2) Dana Perimbangan; 3) Pinjaman Daerah; 4) Lain-lain penerimaan yang sah.

Di Indonesia sejak era reformasi pelaksanaan desentralisasi fiskal dimulai tanggal 1 Januari 2001. Awalnya, Desentralisasi fiskal di Indonesia untuk menciptakan aspek kemandirian 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 Masih adanya mekanisme Transfer ke Daerah didasarkan kepada pertimbangan mengurangi ketimpangan yang mungkin terjadi baik antar daerah maupun antara pemerintah pusat dan daerah. 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.

Banyaknya dana transfer dari pemerintah pusat menuntut adanya keharusan untuk mewujudkan tercapainya akuntabilitas dan transparansi, daerah otonom harus memperhatikan tingkat efektifitas dan efisiensi dari penggunaan dana baik yang berasal dari PAD maupun yang diterima dari pemerintah pusat (dana perimbangan) untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat. Masyarakat harus semakin kritis untuk mengetahui kinerja pemerintah selain dari segi finansial. 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 tercapainya tujuan bernegara, yaitu kesejahteraan masyarakat.

Tetapi desentralisasi fiskal tidak dapat terwujud tanpa adanya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dapat terlihat dengan adanya fakta bahwa pemerintah daerah masih mengharapkan dana perimbangan dari pemerintah pusat. Hal ini dapat menimbulkan dampak yang negatif terhadap penyelenggaraan pemerintahan sehingga pelayanan publik yang dilakukan pemerintah daerah tidak dapat berjalan dengan maksimal karena belanja aparaturnya belum dapat dibiayai oleh diri sendiri. Hal ini menimbulkan wacana di pemerintah daerah mengenai pengelolaan keuangan yang baik melalui terciptanya *good governance*. Untuk itu agar tidak terjadi penyelewengan dan penyimpangan diperlukan pemeriksaan yang efektif serta pengawasan dan pengendalian yang kuat. Salah satu bentuk pengawasan dan pengendalian yang kuat adalah melakukan audit. Proses audit pada dasarnya adalah sebuah pemeriksaan dan pengujian atas kelengkapan dan keakuratan sebuah laporan, dokumen dan data pendukung guna menilai kesesuaiannya dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya. Beberapa tujuan utama penerapan *Good Governance* dalam sektor pemerintahan adalah meningkatkan akuntabilitas, partisipasi, transparansi dan kinerja publik dalam urusan pemerintahan (Kapucu, 2009).

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 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.

Untuk itu akuntabilitas sangat penting dalam pelaksanaan pemerintahan daerah baik dalam kinerja maupun pelaporan keuangan. Menurut Mardiasmo (2002) Akuntabilitas merupakan sebuah kewajiban melaporkan dan bertanggung jawab atas keberhasilan atau pun kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai hasil yang telah ditetapkan sebelumnya, lewat media pertanggungjawaban yang dilakukan secara berkala. Pentingnya akuntabilitas dapat dilihat di banyak negara. Akuntabilitas diyakini mampu merubah kondisi suatu pemerintahan, dari kondisi pemerintahan yang tidak dapat memberikan pelayanan publik secara baik dan korup menuju suatu tatanan yang demokratis. Di pihak penyelenggara, akuntabilitas mencerminkan komitmen pemerintah melayani publik.

Bastian (2006) mendefinisikan kinerja sebagai prestasi yang dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu. Kinerja merupakan pencapaian atas apa yang

direncanakan, baik oleh pribadi maupun organisasi (Hamzah, 2008). Kinerja merupakan aktivitas terukur dari suatu entitas selama periode tertentu sebagai bagian dari ukuran keberhasilan pekerjaan. Pengukuran kinerja (*performance measurement*) adalah proses pengawasan secara terus menerus dan pelaporan capaian kegiatan, khususnya kemajuan atas tujuan yang direncanakan (Westin, 1998).

Perhatian yang besar terhadap pengukuran kinerja disebabkan oleh opini bahwa pengukuran kinerja dapat meningkatkan efisiensi, keefektifan, penghematan dan produktifitas pada organisasi sektor publik (Halacmi, 2005). Pengukuran kinerja ini dimaksudkan untuk mengetahui capaian kinerja yang telah dilakukan organisasi dan sebagai alat untuk pengawasan serta evaluasi organisasi. Pengukuran kinerja akan memberikan umpan balik sehingga terjadi upaya perbaikan yang berkelanjutan untuk mencapai tujuan di masa mendatang (Bastian, 2006). Salah satu cara yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah dengan melihat tingkat efisiensi pemerintah daerah tersebut (Hamzah, 2008).

Pengukuran efisiensi dalam organisasi sektor publik merupakan hal yang penting, hal ini dikarenakan kurangnya *net income* sebagai gambaran akan kinerja keuangan pemerintah daerah saat ini (Hassanudin, 2009). Suatu kegiatan dikatakan efisien jika pelaksanaan pekerjaan tersebut telah mencapai hasil maksimal dengan menggunakan biaya yang rendah atau dengan biaya minimal tanpa mengurangi asset yang dimilikinya (Hamzah, 2008). Kinerja keuangan pemerintah daerah diukur dengan menggunakan ratio *leverage* dan ratio belanja

daerah. Pengelolaan keuangan yang efisien akan meningkatkan kualitas akan pengambilan keputusan sehingga bila keputusan yang diambil berkualitas akan meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah.

Selain desentralisasi dan kinerja, karakteristik pemerintah melalui ukuran daerah juga merupakan faktor yang mempengaruhi akuntabilitas pelaporan keuangan. Semakin banyak aset pemerintah daerah maka semakin akuntabel dalam melakukan pelaporan dan pengungkapan pada laporan keuangan pemerintah daerah. Ukuran (*size*) suatu pemerintah daerah dimulai dari tahun dibentuknya suatu pemerintahan daerah berdasarkan undang-undang pembentukan daerah tersebut. Yudawijaya (2010) juga menyatakan bahwa ukuran pemerintah daerah dicatat berdasarkan berapa banyak aset yang dimiliki pemerintah daerah itu.

Pemerintah daerah yang mempunyai asset lebih banyak maka 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.

Secara praktis audit pemerintahan daerah di Indonesia dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang merupakan suatu badan yang dibentuk oleh lembaga eksekutif Negara (presiden), yang bertugas untuk memeriksa dan

menilai kewajaran laporan keuangan yang diterbitkan pemerintah sebagai wujud akuntabilitas dan pertanggungjawaban terhadap masyarakat. Selain melakukan audit keuangan, BPK juga menyelenggarakan audit kinerja berbasis prinsip ekonomis, efisien dan efektif. Konsep Akuntabilitas mencakup eksistensi dari suatu mekanisme (baik secara konstitusional maupun keabsahan dalam bentuknya) yang meyakinkan politisi dan pejabat pemerintahan terhadap aksi perbuatannya dalam penggunaan sumber-sumber publik dan kinerja perilakunya.

Penerapan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan diawali pada saat penyusunan program pelayanan publik dan pembangunan (*program accountability*), pembiayaannya (*fiscal accountability*), pelaksanaan, pemantauan dan penilaiannya (*process accountability*) sehingga program tersebut dapat memberikan hasil atau dampak seoptimal mungkin sesuai dengan sasaran atau tujuan yang ditetapkan (*outcome accountability*). Namun pengalaman yang terjadi selama ini menunjukkan aplikasi akuntabilitas masih dikelola dengan kurang baik. Pengalaman juga menampakkan bahwa buruknya kinerja akuntabilitas hal itu bisa dilihat banyaknya dana yang tidak terserap dengan nilai SILPA rata-rata tinggi di daerah belum lagi banyak PEMDA yang kemudian menyimpan dananya dalam SBI dari pada untuk merealisasikannya bagi masyarakat. Persoalan lain juga adalah banyak alokasi anggaran daerah yang diperuntukkan bagi belanja aparatur dari pada belanja langsung untuk rakyat. Berdasarkan uraian diatas secara umum, akuntabilitas akan rendah jika tidak ada pengecekan eksternal pada eksekutif dan pengendalian yang dilakukan oleh eksekutif secara administrasi lemah.

Dewasa ini tuntutan pada akuntabilitas publik merupakan elemen terpenting dan merupakan tantangan utama yang dihadapi pemerintah daerah. Hampir seluruh instansi dan lembaga-lembaga pemerintah menekankan konsep akuntabilitas ini khususnya dalam menjalankan fungsi administratif pemerintahan. Tuntutan masyarakat ini muncul karena pada masa orde baru konsep akuntabilitas tidak mampu diterapkan secara konsisten di setiap lini pemerintahan yang pada akhirnya menjadi salah satu penyebab lemahnya birokrasi dan munculnya berbagai penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan keuangan dan administrasi negara di Indonesia.

Implementasi akuntabilitas dalam pemerintah menjadi tuntutan yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 Tentang Keuangan Negara khususnya di pasal 14 ayat (2) menyatakan bahwa instansi pemerintah diwajibkan menyusun rencana kerja dan anggaran pemerintah (APBN dan APBD) dengan kinerja yang akan dicapainya berdasarkan perencanaan strategik tersebut. Selain itu instansi pemerintah diwajibkan untuk membuat Laporan Keuangan yang diperiksa dan diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dalam pelaksanaan tugasnya, BPK akan menghasilkan temuan audit yang merupakan hasil evaluasi dari bukti audit terhadap terhadap kriteria audit yang mencerminkan akuntabilitas pemerintah daerah.

Penelitian ini mengacu pada penelitian sebelumnya yang meneliti mengenai akuntabilitas pemerintah daerah pada umumnya mengaitkan dengan karakteristik pemerintrah daerah. Penelitian Amy Fontanella dan Hilda Rosetta (2014) meneliti mengenai pengaruh desentralisasi fiskal terhadap akuntabilitas

daerah. Aspek desentralisasi fiskal yang digunakan adalah kemandirian daerah, ketergantungan daerah dan kinerja pemerintah daerah. Hasil penelitian mendapatkan bahwa kemandirian daerah dan kemandirian daerah dan kinerja daerah berpengaruh positif terhadap akuntabilitas pemda sedangkan ketergantungan daerah berpengaruh negatif.

Penelitian lain yang dilakukan oleh Salomi J. Hehanussa (2015) yang menguji pengaruh penyajian laporan keuangan daerah dan aksesibilitas Laporan Keuangan Daerah terhadap transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah dimana terdapat pengaruh positif yang signifikan dari penyajian LKPD dan aksesibilitas LKPD terhadap transparansi dan akuntabilitas LKPD. Penelitian lain yang dilakukan oleh Amy Fortunella dan Hilda Rossetta (2014) yang menguji pengaruh Desentralisasi Fiskal dan Kinerja terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan PEMDA di Indonesia dengan variabel Kemandirian daerah, Ketergantungan daerah, Kinerja Penyelenggara daerah, dan opini audit. Hasil pengujian mendapatkan hanya Kemandirian daerah dan kinerja penyelenggara daerah saja yang berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas LKPD. Demikian juga penelitian Ghaniyyu Mintotik Waliyyani, Amir Mahmud (2015) yang menguji pengaruh Ukuran Pemda, Umur Pemda, *Leverage*, *Intergovernmental Revenue* terhadap pengungkapan keuangan daerah mendapatkan hanya umur Pemda saja yang berpengaruh signifikan terhadap pengungkapan LKPD.

Beberapa hasil tersebut menunjukkan masih adanya perbedaan dalam penelitian sebelumnya. Berdasarkan hal-hal yang diuraikan di atas maka penulis mempunyai alasan mengapa menggunakan variabel Kemandirian daerah,

Ketergantungan daerah, *leverage*, belanja daerah, dan ukuran daerah, karena ingin mengetahui faktor apa saja yang mempengaruhi akuntabilitas pelaporan keuangan, sebab hal ini bersangkutan dengan masyarakat yang telah memberikan partisipasi melalui pajak, retribusi daerah, dll yang bertujuan membangun daerah tersebut untuk kesejahteraan masyarakat itu sendiri dan masyarakat perlu tahu atas apa yang dikelola atau dikerjakan oleh pemerintah daerahnya. Kemudian penulis mencoba untuk melakukan penelitian sebagai bahan skripsi dengan judul "Pengaruh Desentralisasi Fiskal dan Kinerja Terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Empiris Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah)".

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan diatas maka peneliti merumuskan masalah penelitian dalam sebuah pertanyaan sebagai berikut:

1. Apakah pengaruh Desentralisasi Fiskal berupa kemandirian daerah terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah?
2. Apakah pengaruh Desentralisasi Fiskal berupa ketergantungan daerah terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah?
3. Apakah pengaruh Kinerja berdasarkan Rasio *Leverage* terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah?
4. Apakah pengaruh Kinerja berdasarkan Rasio belanja daerah terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah?
5. Apakah pengaruh antara Ukuran daerah terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah

1.3 Tujuan Penelitian

Berkaitan dengan perumusan masalah diatas, tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengetahui pengaruh antara Desentralisasi Fiskal dan Kinerja daerah dan status daerah terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah.

1. Menguji pengaruh antara Desentralisasi Fiskal berupa kemandirian daerah terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah
2. Menguji pengaruh antara Desentralisasi Fiskal berupa ketergantungan daerah terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah.
3. Menguji pengaruh antara Kinerja berdasarkan Rasio *Leverage* terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah.
4. Menguji pengaruh antara Kinerja berdasarkan Rasio belanja daerah terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah,
5. Menguji pengaruh antara Ukuran daerah terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai wacana sekaligus referensi mengenai temuan audit laporan keuangan daerah.
 - b. Penelitian ini digunakan untuk menginvestigasi pengaruh desentralisasi fiskal dan tata kelola publik terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah

c. Penelitian ini juga dapat digunakan untuk mengetahui pengaruh kinerja berdasarkan rasio terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah.

2. Secara Praktis

Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan yang obyektif dalam penentuan terkait cara perbaikan akuntabilitas kinerja dan sebagai masukan dan informasi dalam memberikan arah/alternatif kebijakan yang berkaitan dengan pelaksanaan manajemen keuangan daerah.