

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Desentralisasi merupakan salah satu proses penting dalam perkembangan demokrasi disuatu negara. Agar demokrasi berjalan dengan baik, negara memerlukan strategi desentralisasi (Mimba, 2007) dalam Fontanella dan Rossieta (2014) . Desentralisasi dan demokrasi lahir sebagai upaya untuk membongkar sentralisme kekuasaan. Dengan kata lain, demokrasi dan desentralisasi tidak menghendaki adanya pemusatan kekuasaan karena kekuasaan yang terpusat akan cenderung disalahgunakan (Carnegie, 2005) dalam Fontanella dan Rossieta (2014).

Desentralisasi diartikan sebagai proses devolusi politik, fiskal dan pengambilan keputusan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (Moisiu, 2013) dalam Fontanella dan Rossieta (2014). Transfer kekuasaan pada pemerintah lokal ini bertujuan untuk meningkatkan stabilitas sistem demokrasi, meningkatkan efektifitas dan efisiensi, menstimulasi pembentukan basis pengembangan ekonomi lokal dan nasional, meningkatkan transparansi pemerintahan dan meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan (Moisiu,2013) dalam Fontanella dan Rossieta (2014). Proses desentralisasi ini meliputi 3 dimensi yaitu desentralisasi politik,desentralisasi fiskal dan desentralisasi administratif (Fontanella dan Rossieta, 2014)

Desentralisasi fiskal merupakan komponen inti dari desentralisasi karena untuk menjalankan kewenangan yang telah ditransfer diperlukan sumber pembiayaan yang memadai (Moisiu, 2013) dalam Fontanella dan Rossieta (2014). Desentralisasi fiskal diartikan sebagai penyerahan fungsi pengeluaran dan pendapatan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (Syahrudin,2006). Dengan adanya desentralisasi fiskal ini terdapat pemisahan yang jelas dan tegas dalam urusan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Syahrudin (2006) telah membuktikan bahwa desentralisasi fiskal menghasilkan manfaat ekonomi bagi negara seperti peningkatan tingkat pertumbuhan, peningkatan efektifitas dan efisiensi pengelolaan sumberdaya serta peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Giannoni (2002) menemukan bahwa desentralisasi fiskal meningkatkan kualitas pembuatan keputusan dengan menggunakan informasi lokal, meningkatkan akuntabilitas dan meningkatkan kemampuan respon terhadap kebutuhan dan kondisi lokal. Disamping itu Moisiu (2013) dalam Fontanella dan Rossieta (2014) menyatakan bahwa pemerintah lokal lebih responsif terhadap warga negaranya dibanding pemerintah pusat sehingga keputusan yang diambil lebih merefleksikan kebutuhan dan keinginan rakyat.

Dalam konteks Indonesia, desentralisasi ditandai dengan perubahan polahubungan antara pemerintah pusat dan daerah setelah diberlakukannya Undang-undang (UU) nomor 22 tahun 1999 dan UU no.25 tahun 1999 yang kemudian UU tersebut disempurnakan menjadi UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU nomor 33 tahun 2004 tentang

Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Implementasi otonomi daerah ini menimbulkan berbagai permasalahan karena daerah memiliki kapasitas dan kemampuan yang berbeda-beda baik dari sisi keuangan, ketersediaan infrastruktur maupun kapasitas sumberdaya manusia (Syahrudin, 2006). Pelaksanaan otonomi daerah yang diikuti dengan transfer kekuasaan dan wewenang pengelolaan beberapa urusan pemerintah pusat ke daerah mengharuskan reformasi pengelolaan pemerintah pada berbagai aspek termasuk pengelolaan keuangan daerah (Carnegie, 2005) dalam Fontanella dan Rossieta (2014). Dengan desentralisasi fiskal terjadi aliran dana yang cukup besar dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (Syahrudin, 2006). Pemerintah daerah dituntut untuk meningkatkan akuntabilitas pengelolaan dan pelaporan keuangan pemerintahnya. Idealnya desentralisasi fiskal dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah (Moisiu, 2013) dalam Fontanella dan Rossieta (2014). Kondisi ini terbukti pada beberapa daerah dimana desentralisasi fiskal meningkatkan pertumbuhan ekonomi, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dan meningkatkan kualitas pelayanan publik (Fontanella dan Rossieta, 2014). Di Indonesia, desentralisasi fiskal justru meningkatkan kecenderungan korupsi di daerah (Rinaldi, et al, 2007). Temuan senada juga disampaikan oleh Liu (2007) bahwa efek negatif desentralisasi fiskal adalah justru meningkatkan korupsi, bukan menghasilkan perbaikan kualitas pelayanan publik.

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 (Fontanella dan Rossieta, 2014). Di Indonesia, implementasi tata kelola dengan pilar transparansi, akuntabilitas, efektifitas, efisiensi telah melalui berbagai tahapan, salah satu mekanisme evaluasi implementasi tata kelola dipemerintahan adalah melalui Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EPPD) (PP No. 6 Tahun 2008) yang menggunakan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) sebagai sumber utama. LPPD memuat informasi tentang seluruh pelaksanaan tugas pemerintah baik urusan desentralisasi, tugas pembantuan maupun tugas umum pemerintahan (PP No.3 tahun 2007). LPPD harus disusun dengan prinsip akuntabilitas dan transparansi sehingga dapat dijadikan sebagai mekanisme evaluasi tata kelola pemerintahan (PPNo.3 tahun 2007).

Khususnya dari sisi pengelolaan dan pelaporan keuangan, Pemerintah daerah harus mengelola dan melaporkan keuangannya secara akuntabel dan transparan. UU No.17 tahun 2003 tentang keuangan negara yang kemudian diikuti dengan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2005 yang disempurnakan dengan PP No. 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) mewajibkan pemerintah pada setiap level baik pusat maupun daerah untuk menyusun laporan keuangan. Laporan keuangan ini kemudian akan diperiksa

oleh auditor eksternal pemerintah yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) secara berkala. Penyusunan dan pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah merupakan langkah untuk mewujudkan akuntabilitas dalam pelaporan keuangan pemerintah.

Hasil pemeriksaan BPKRI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) disajikan dalam tiga kategori yaitu : (i) opini; (ii) sistem pengendalian intern (SPI); dan (iii) kepatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan. Saat ini perkembangan kualitas laporan keuangan serta akuntabilitas atas LKPD khususnya Sulawesi Tenggara belum optimal, terlihat dari banyaknya entitas yang mendapat opini Tidak Wajar dan bahkan masih adanya beberapa entitas yang mendapat opini *disclaimer* atau tidak memberikan pendapat. Ini membuktikan bahwa kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah masih terbilang kurang baik.

Dampak implementasi desentralisasi fiskal telah banyak diteliti, antara lain: (i) pengaruh desentralisasi fiskal terhadap tingkat korupsi (Moisiu, 2013; Rinaldi, 2007, Saputra, 2012); (ii) dampak desentralisasi fiskal terhadap outcome pelayanan publik (Liu, 2007); serta (iii) dampak ekonomi dari desentralisasi fiskal (Syahrudin, 2006). Namun sejauh pengamatan peneliti, terutama untuk konteks daerah Sulawesi Tenggara di Indonesia, belum ada penelitian yang secara langsung melihat hubungan antara desentralisasi fiskal dan tatakelola terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah. Penelitian ini sangat menarik untuk diteliti kembali karena beberapa alasan. Pertama, desentralisasi fiskal berhubungan dengan aliran dana milik

masyarakat yang harus dipertanggung jawabkan penggunaan dan pengelolaannya kembali kepada publik sebagai *ultimate owner* pemerintah (Syahrudin, 2006). Kedua, efektifitas dan efisiensi desentralisasi secara keseluruhan sangat dipengaruhi oleh tata kelola yang dilakukan oleh pemerintah daerah (Mimba, 2009).

Penelitian ini mengacu pada peneliti terdahulu yang berkaitan dengan Desentralisasi Fiskal dan Kinerja Pemerintah terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah, yaitu : Amy Fontanella dan Hilda Rossietta (2014). Melihat dari penelitian terdahulu, terdapat perbedaan yang cukup signifikan, yang berbeda dari masing-masing penelitian ini adalah lokasi dan tahun periode penelitian. Penelitian ini mengambil lokasi di Sulawesi Tenggara, alasan dipilihnya Sulawesi Tenggara karena untuk mengulas lebih dalam lagi mengenai pelaporan keuangannya yang masih jauh dari opini Wajar Tanpa Pengecualian pasca otonomi daerah. Dan untuk periode tahunnya peneliti menggunakan tahun terbaru agar lebih *up to date*, yaitu tahun 2012-2014. Berdasarkan tema ini, maka peneliti mencoba melakukan penelitian kembali dengan judul “Pengaruh Desentralisasi Fiskal dan Kinerja Terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah Sulawesi Tenggara”.

1.2 Rumusan Masalah

Alasan diadakan penelitian ini adalah untuk menganalisis seberapa jauh pengaruh desentralisasi fiskal dan kinerja terhadap akuntabilitas pelaporan

keuangan pemerintah daerah Sulawesi Tenggara selama 4 tahun berjalan, awal dari tahun 2012 s/d 2014. Melihat dari penelitian-penelitian sebelumnya, pelaporan keuangan Pemerintah Daerah masih terbilang sangat kurang, sehingga pemerintah pusat lebih menekankan dalam hal penyajian laporan keuangan terkait dengan pelaporan keuangannya.

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas, maka diperoleh Rumusan Masalah yang akan menjadi fokus penelitian adalah sebagai berikut :

- 1) Apakah desentralisasi fiskal berpengaruh terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah di Sulawesi Tenggara
- 2) Apakah kinerja pemerintah berpengaruh terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah di Sulawesi Tenggara

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah penelitian diatas, maka diperoleh tujuan penelitian yang akan menjadi fokus penelitian adalah sebagai berikut :

- 1) Untuk menguji dan menganalisis pengaruh desentralisasi fiskal terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah di Sulawesi Tenggara
- 2) Untuk menguji dan menganalisis pengaruh kinerja pemerintah terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah di Sulawesi Tenggara

1.4 Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan bisa dijadikan tambahan informasi dan referensi dalam penelitian dibidang akuntansi sektor publik khususnya dalam pelaporan keuangan pemerintah daerah. Selain itu, dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam ilmu ekonomi dibidang akuntansi sektor publik.

b. Manfaat Praktis

1) Bagi Universitas Islam Sultan Agung Semarang Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan kepada pemimpin-pemimpin Universitas Islam Sultan Agung dan khususnya bagi mahasiswa/mahasiswi Fakultas Ekonomi.

2) Bagi Penulis

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan/ilmu pengetahuan bagi penulis.

3) Bagi Penelitian Selanjutnya

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai referensi yang bermanfaat dan dapat menjadi kajian yang lebih mendalam bagi para peneliti lainnya.