

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sampai saat ini desentralisasi dan otonomi daerah adalah salah satu perbincangan yang sangat menarik untuk didiskusikan, karena desentralisasi tidak hanya menyangkut tentang ekonomi namun juga tentang politik, administratif dan geografis. Desentralisasi dan otonomi daerah diselenggarakan secara efektif pada tanggal 1 Januari 2001 dimana didalam pelaksanaanya diatur dengan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang digantikan dengan Undang-Undang No 32 Tahun 2004. Undang-Undang No 25 Tahun 1999 digantikan dengan Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (PKPD).

Meskipun begitu, otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia sebenarnya bukan merupakan konsep baru. Hal ini sudah diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintah di Daerah, hanya saja desentralisasi masih bersifat terbatas sehingga belum mampu mengurangi ketimpangan antara daerah dan wilayah. Secara umum desentralisasi menggambarkan tentang adanya transfer kompetensi dan kemampuan serta tanggung jawab untuk menyelenggarakan kewajiban pelayanan publik dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah agar lebih baik lagi. Desentralisasi dapat diartikan juga sebagai perantara untuk pemindahan fungsi-fungsi dan sumber daya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Artinya bahwa penyedia fungsi dan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah pusat disini harus memberikan suatu manfaat dalam lingkup perekonomian yang lebih luas.

UU Nomor 33 Tahun 2004 menyebutkan definisi desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi merupakan suatu wewenang dan tanggung jawab yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Secara garis besar kebijakan desentralisasi fiskal dibedakan atas tiga jenis menurut Litvack dalam Kurniawan (2010: 972).

1. Desentralisasi politik yaitu pelimpahan kewenangan yang lebih besar kepada daerah yang menyangkut berbagai aspek pengambilan keputusan termasuk pendapatan standar dan berbagai peraturan.
2. Desentralisasi administratif yaitu merupakan pelimpahan kewenangan, tanggung jawab, dan sumber daya antar berbagai tingkat pemerintahan.
3. Desentralisasi fiskal yaitu merupakan pemberian kewenangan kepada daerah untuk menggali sumber sumber pendapatan, hak untuk menerima transfer dari pemerintah yang lebih tinggi, dan menentukan belanja rutin maupun investasi secara konseptual.

“Desentralisasi fiskal dapat didefinisikan sebagai suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintah yang lebih tinggi kepada pemerintah yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan yang dilimpahkan” Khusaini dalam Kurniawan (2010: 972). “Desentralisasi fiskal meningkatkan kualitas pembuatan keputusan dengan menggunakan informasi lokal, meningkatkan akuntabilitas dan meningkatkan kemampuan respon terhadap kebutuhan dan kondisi lokal” Gionnoni dalam Fontanella dan Rossieta” (2014: 2). “Sejak berlakunya desentralisasi dengan sistem otonomi daerah, maka dana transfer daerah dialokasikan dalam bentuk dana perimbangan, dana otonomi khusus, dan dana penyesuaian yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi” Suparmoko (2016: 336)

Desentralisasi fiskal menyebabkan terjadinya aliran dana yang besar ke daerah dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah diberikan tanggung jawab oleh pemerintah pusat untuk mengelola keuangannya sendiri, selain mengelola keuangannya sendiri pemerintah daerah juga harus membuat pelaporan keuangan pemerintah daerah. Adanya desentralisasi fiskal pemerintah daerah dituntut untuk meningkatkan akuntabilitas, transparansi, efektivitas dan efisiensi pada pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Desentralisasi fiskal diukur menggunakan kemandirian daerah, ketergantungan pada pemerintah pusat dan efektivitas. Desentralisasi dapat meningkatkan pelayanan publik yang ada di daerah.

Good Public Governance perlu digunakan untuk mendukung Desentralisasi fiskal dalam pelaksanaannya khususnya yaitu dalam pemerintahan ataupun dalam suatu tata kelola penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil terdapat sembilan prinsip prinsip *good governance* yaitu : 1. Profesionalitas 2. Akuntabilitas 3. Transparansi 4. Pelayanan Prima 5. Demokrasi 6. Efisiensi 7. Efektivitas 8. Supremasi Hukum 9. Dapat diterima oleh seluruh masyarakat. Dapat disimpulkan bahwa terdapat empat unsur atau prinsip utama yang dapat memberi gambaran administrasi publik yang berciri pemerintahan yang baik menurut Sedarmayati dalam Yenny (2013:199)

- a. Akuntabilitas : Adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkan.
- b. Transparansi : Pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik ditingkatkan pusat maupun daerah.
- c. Keterbukaan : Menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilai tidak transparan.
- d. Aturan Hukum : Pemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh.

Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, untuk mengukur evaluasi yaitu menggunakan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) sebagai sumber utama. LPDD terdapat didalam Peraturan Pemerintah No 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Masyarakat. LPPD adalah laporan atas penyelenggaraan pemerintah daerah selama satu tahun anggaran berdasarkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) yang disampaikan oleh Kepala daerah kepada pemerintah. Prinsip akuntabel dan transparansi harus digunakan dalam LPDD

sehingga dapat dijadikan sebagai mekanisme evaluasi tata kelola pemerintah.

LPPD kabupaten/kota disampaikan oleh Bupati/Walikota kepada Menteri melalui Gubernur dan LPPD Provinsi disampaikan oleh Gubernur kepada Presiden melalui Menteri. LPPD dinilai oleh Kementrian Dalam Negeri dimana ada 3 jenis penilaian dalam LPPD yaitu sangat tinggi, tinggi dan sedang. Kementrian Dalam Negeri memberikan ringkasan hasil evaluasi LPPD disampaikan kepada presiden diberikan paling lambat satu bulan setelah Menteri menerima LPPD Provinsi.

Pemerintah daerah mengelola dan melaporkan keuangannya secara transparan dan akuntabel sebagai mana diatur didalam Undang Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan dilanjutkan dengan Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 2005 dimana disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah No 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerinah yang mana mewajibkan setiap pemerintah pusat ataupun daerah menyusun laporan keuangan. Laporan Keuangan tersebut selanjutnya akan diperiksa oleh pihak BPK yang berperan sebagai auditor eksternal pemerintah. Salah satu langkah untuk mewujudkan akuntabilitas dan transparansi adalah dengan cara penyusunan dan pemeriksaan laporan keuangan pemerintah tersebut. BPK RI yang merupakan auditor pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah. Terdapat tiga kategori yang disajikan yaitu 1. Opini 2. Sistem Pengendalian Intern 3. Kepatuhan terhadap ketentuan peraturan Undang Undang. Menurut Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan Keuangan Negara terdapat 4 jenis opini audit yang diberikan pada hasil pemeriksaan yaitu Opini Wajar Tanpa Pengecualian (*unqualified opinion*), Opini Wajar Dengan Pengecualian (*Qualified Opinio*), Opini Tidak Wajar (*Adverse Opinion*), Tidak Memberikan Pendapat (Disclaimer of Opinion).

Sumatera Selatan memiliki 17 kabupaten/kota. Dari 17 kabupaten/kota yang ada di Sumatera Selatan masih ada laporan yang kurang bagus baik laporan keuangan ataupun dari laporan penyelenggaraan pemerintah daerah (LPPD) dapat dilihat dari opini hasil audit BPK dan LPPD sebagai berikut:

Tabel 1.1
Hasil LPPD 2011-2015

KAB/KOTA	2011	2012	2013	2014	2015
BANYUASIN	T	T	N/A	ST	N/A
EMPAT LAWANG	T	T	T	T	N/A
LAHAT	T	T	T	ST	ST
MUARA ENIM	T	T	ST	ST	ST
MUSI BANYUASIN	T	T	T	ST	T
MUSI RAWAS	T	T	T	ST	ST
OGAN ILIR	T	T	T	T	T
OKI	T	T	T	ST	ST
OKU	T	T	T	T	T
OKUS	N/A	T	T	T	T
OKUT	T	T	T	T	T
PAGAR ALAM	T	T	T	T	T
PALEMBANG	T	T	T	T	T
PRABUMULIH	T	T	T	T	T
LUBUK LINGGAU	N/A	T	T	N/A	ST
PALI	-	-	-	N/A	N/A
MURATARA	-	-	-	N/A	N/A

Sumber: Kementerian Dalam Negeri

Berdasarkan tabel 1.1 terlihat bahwa 17 kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan masih ada daerah yang belum membuat Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Keterangan pada tabel adalah sebagai berikut: ST= Sangat Tinggi (>3,0), T= Tinggi (2,1-3,0), S= Sedang (1,1-2,0), R= Rendah (>1,0), N/A= Tidak memberikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD).

Tabel 1.2
Hasil Opini Audit 2011-2015

KAB/KOTA	2011	2012	2013	2014	2015
BANYUASIN	WAJAR	WAJAR	WAJAR	WAJAR	WAJAR
EMPAT LAWANG	WDP	DISCLAIMER	WDP	WDP	WDP
LAHAT	WDP	WDP	WDP	WAJAR	WAJAR
MUARA ENIM	WDP	WDP	WAJAR	WAJAR	WAJAR
MUSI BANYUASIN	WDP	WDP	WAJAR	WAJAR	WAJAR
MUSI RAWAS	WDP	WDP	WDP	WAJAR	WDP
OGAN ILIR	WDP	WDP	WDP	WAJAR	WDP
OKI	WAJAR	WAJAR	WAJAR	WAJAR	WAJAR

OKU	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
OKUS	WDP	WDP	WDP	WAJAR	WAJAR
OKUT	WDP	WAJAR	WAJAR	WAJAR	WAJAR
PAGAR ALAM	WDP	WDP	WDP	WAJAR	WAJAR
PALEMBANG	WAJAR	WAJAR	WAJAR	WAJAR	WAJAR
PRABUMULIH	WDP	WDP	WAJAR	WAJAR	WAJAR
LUBUK LINGGAU	WAJAR	WAJAR	WAJAR	WAJAR	WAJAR
PALI	-	-	-	DISCLAIMER	WAJAR
MURATARA	-	-	-	DISCLAIMER	WDP

Sumber: Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia

Berdasarkan Tabel 1.2 dari 17 kabupaten/kota di Provinsi Sumatera selatan masih ada yang mendapatkan WDP bahkan Tidak diberikan pendapat oleh BPK RI. Keterangan pada tabel adalah sebagai berikut: Disclaimer artinya tidak memberikan pendapat kepada laporan keuangan daerah tersebut. TW= Tidak Wajar apabila laporan keuangan tersebut terdapat salah saji yang material dan tidak sesuai standar akuntansi. WDP= Wajar Dengan Pengecualian artinya laporan keuangan tidak terdapat salah saji material dan tidak ada penyimpangan namun untuk pos tertentu disajikan secara tidak wajar. Wajar= Wajar Tanpa Pengecualian artinya laporan keuangan tidak terdapat salah saji dan tidak ada penyimpangan.

Berdasarkan uraian sebelumnya penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Desentralisasi Fiskal dan Kinerja Pemerintah Daerah terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang ada maka permasalahan dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana pengaruh kemandirian daerah terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
2. Bagaimana pengaruh ketergantungan pada pemerintah pusat terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
3. Bagaimana pengaruh efektivitas terhadap akuntabilitas pelaporan

- keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
4. Bagaimana pengaruh kinerja pemerintah daerah terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
 5. Bagaimana pengaruh kemandirian daerah, ketergantungan pada pemerintah pusat, efektivitas dan kinerja pemerintah daerah terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?

1.3 Batasan Pembahasan

Dalam mencapai tujuan yang diinginkan, penelitian ini dibatasi pada Pengaruh Desentralisasi Fiskal dan Kinerja Terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Di Provinsi Sumatera Selatan. Desentralisasi fiskal diukur menggunakan kemandirian daerah, ketergantungan pada pemerintah pusat dan efektivitas, sedangkan kinerja diukur dengan menggunakan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Periode yang digunakan yaitu lima tahun 2011-2015 dan 14 Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

1.4 Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kemandirian daerah terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan
2. Untuk mengetahui ketergantungan pada pemerintah pusat terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan
3. Untuk mengetahui pengaruh efektivitas terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan
4. Untuk mengetahui pengaruh kinerja pemerintah terhadap akuntabilitas

pelaporan keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan

5. Untuk mengetahui pengaruh kemandirian daerah, ketergantungan pada pemerintah pusat, efektivitas dan kinerja pemerintah daerah terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan

1.4.2 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi semua pihak, baik pembaca ataupun pihak lainnya yang terkait langsung didalamnya. Manfaat dari penelitian ini yaitu :

1. Bagi instansi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Selatan dalam menetapkan suatu kebijakan yang terkait dengan desentralisasi fiskal dan kinerja, serta akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

2. Bagi peneliti

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan peneliti tentang pengaruh desentralisasi fiskal dan kinerja pemerintah terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

3. Bagi peneliti selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan menjadi referensi atau acuan untuk penelitian penelitian selanjutnya di bidang akuntansi sektor publik khususnya yang berkaitan dengan desentralisasi fiskal dan kinerja terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.