

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Pengertian Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi merupakan salah satu alat/bahan untuk mencapai suatu tujuan bernegara, yang paling utama yaitu memberikan sebuah pelayanan publik yang lebih baik lagi dari sebelumnya dan menciptakan suatu proses untuk pengambilan keputusan yang lebih demokratis. Pelaksanaan desentralisasi secara resmi dimulai pada tanggal 1 Januari 2001 yang mana proses ini diawali dengan pengesahannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah kemudian diperbaiki menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah selanjutnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan terakhir yaitu Undang-Undang No. 9 tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (PKPD). Perbaikan yang terjadi pada saat ini yaitu Undang-Undang No 33 Tahun 2004. 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 Pemerintahan di Daerah, hanya desentralisasinya masih bersifat terbatas sehingga belum mampu mengurangi ketimpangan antar daerah dan wilayah. Desentralisasi dapat memberikan pelimpahan wewenang terhadap tingkatan pemerintah yang lebih rendah yaitu pemerintah daerah untuk melakukan belanja, wewenang untuk memungut pajak, adanya dewan dan kepala daerah yang dipilih oleh rakyat, mendapatkan bantuan dana transfer dari pemerintah pusat. Desentralisasi terjadi di berbagai negara di dunia yaitu terutama negara-negara berkembang yang disebabkan oleh beberapa faktor yaitu: latar belakang dan pengalaman suatu negara, peran negara dalam globalisasi dunia, kemunduran yang terjadi dalam pembangunan ekonomi, tuntutan perubahan pelayanan masyarakat yang lebih baik lagi, tanda-tanda adanya kekacauan atau disintegrasi di suatu negara, dan respon banyaknya terjadi kegagalan yang dialami

oleh pemerintah sentralisasi dalam memberikan suatu layanan terhadap masyarakat yang kurang efektif. Pada prinsipnya desentralisasi bertujuan untuk mengefisienkan sektor publik dalam pelayanan dan produksi, meningkatkan akuntabilitas dan respon terhadap kebutuhan serta kondisi lokal, hal ini yang mendorong desentralisasi dilaksanakan. Menurut Litvack dalam Kurniawan (2010: 972) secara garis besar, kebijakan desentralisasi dibedakan atas tiga jenis:

1. Desentralisasi politik yaitu pelimpahkan kewenangan yang lebih besar kepada daerah yang menyangkut berbagai aspek pengambilan keputusan, termasuk penetapan standar dan berbagai peraturan yang artinya demokrasi memberikan pilihan kepada warganegara tentang bagaimana sumber daya digunakan dan pelayanan diberikan dalam komunitasnya. Desentralisasi terlihat di dalam pemerintahan lokal otonom yang meningkatkan kesempatan partisipasi dan akuntabilitas, melalui peningkatan legitimasi demokrasi dan pendalaman demokrasi.
2. Desentralisasi administrasi yaitu merupakan pelimpahan kewenangan, tanggung jawab, dan sumber daya antar berbagai tingkat pemerintahan, artinya yaitu tidak mungkin di dalam pengambilan semua keputusan seluruh wilayah ditentukan oleh pemerintah pusat karena seperti kita ketahui pemerintah pusat sering kali kekurangan atau keterlambatan mendapatkan informasi dari suatu daerah. Oleh karena itu desentralisasi ini perlu digunakan agar dapat merestribusikan kewenangan, tanggung jawab dan sumber daya finansial dalam menyediakan pelayanan publik di tingkat pemerintahan. Dimana desentralisasi di bagi menjadi tiga jenis yaitu dekonsentrasi, delegasi, dan devolusi.
3. Desentralisasi fiskal yaitu merupakan pemberian kewenangan kepada daerah untuk menggali sumber sumber pendapatan, hak untuk menerima transfer dari pemerintahan yang lebih tinggi, dan menentukan belanja rutin maupun investasi secara konseptual. Artinya desentralisasi fiskal membuat suatu daerah untuk mengelola keuangannya sendiri agar lebih mandiri.

Ketiga jenis desentralisasi ini memiliki keterkaitan satu dengan yang lainnya dan merupakan syarat untuk mencapai tujuan dilaksanakannya desentralisasi, yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Desentralisasi politik merupakan ujung tombak terwujudnya demokratisasi dan peningkatan partisipasi rakyat dalam tataran pemerintahan. Sementara itu, desentralisasi administrasi merupakan instrumen untuk melaksanakan pelayanan kepada masyarakat, dan desentralisasi fiskal memiliki fungsi untuk mewujudkan pelaksanaan desentralisasi politik dan administrative melalui pemberian kewenangan di bidang keuangan Mardiasmo dalam Kurniawan (2010: 973)

Desentralisasi fiskal adalah salah satu komponen utama dalam desentralisasi. Desentralisasi fiskal di Indonesia pada awalnya yaitu bertujuan untuk menciptakan sebuah aspek untuk membuat suatu daerah mandiri. Dimana suatu daerah mendapatkan pelimpahan kewenang terhadap segala bidang dari pemerintah pusat. Terkecuali dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal serta keagamaan. Desentralisasi fiskal di Indonesia ini yaitu desentralisasi yang dilihat dari sisi belanja (*expenditure*) bukan dari sisi pendapatan (*revenue*) yang dimaksud dengan desentralisasi dari sisi belanja (*Expenditure*) yaitu suatu kewenangan untuk mengalokasikan belanja sesuai dengan kebutuhan masing masing dari suatu daerah yang mana pemerintah pusat disini hanya berperan untuk memberikan nasihat serta memonitor pelaksanaannya.

Menurut Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 desentralisasi adalah suatu penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia. Meskipun banyak keuntungan yang didapat dari desentralisasi fiskal namun jika tidak disertai dengan peningkatan keahlian aparatur pemerintah yang sesuai dengan bidangnya masing masing dan tingkat akuntabilitas yang lebih baik, maka desentralisasi fiskal dapat menyebabkan suatu masalah untuk pemerintah seperti korupsi dan pelayanan publik yang buruk.

Dapat disimpulkan bahwa desentralisasi fiskal adalah pemberian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan dan melakukan tugasnya secara mandiri. Pemerintah daerah diberikan wewenang untuk mencari sumber pendapatan suatu daerah dan pemerintah daerah diberikan dana transfer dari pemerintah untuk membuat suatu daerah mengelola keuangannya sendiri. Desentralisasi fiskal dalam penelitian ini diukur menggunakan kemandirian daerah, ketergantungan pada pemerintah pusat dan efektifitas.

2.1.1.1 Kemandirian Daerah

Kemandirian daerah adalah salah satu rasio keuangan digunakan untuk mengukur desentralisasi fiskal. Rasio keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah penerimaan pendapatan asli daerah dibagi dengan jumlah pendapatan transfer dari pemerintah pusat dan provinsi serta pinjaman daerah

menurut Mahmudi (2016: 140). Menurut Undang-Undang No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pendapatan Asli Daerah bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. PAD bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Pendapatan adalah semua penerimaan rekening kas umum negara yang menambah ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintah dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah menurut Departemen Keuangan Republik Indonesia (2008: 5). Transfer adalah penerimaan/pengeluaran uang dari suatu entitas pelaporan dari/kepada entitas pelaporan lain termasuk dana perimbangan dan dana bagi hasil menurut Departemen Keuangan Republik Indonesia (2008: 6). Pendapatan transfer dari pemerintah pusat adalah penerimaan kas dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pendapatan transfer dari pemerintah pusat yaitu dana penyesuaian dan dana perimbangan. Dana Perimbangan terdiri dari dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana bagi hasil.

Menurut Undang-Undang No 33 tahun 2004 Dana Alokasi Umum 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 khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Dimaksud dengan kebutuhan khusus yaitu :

- Kebutuhann yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum dikarenakan oleh sifatnya yang tidak sama dengan kebutuhan daerah lain.

- Kebutuhan yang merupakan suatu komitmen atau prioritas nasional dimana termasuk proyek proyek yang didanai dan proyek-proyek kemanusiaan yang digunakan untuk kebutuhan masyarakat

Menurut Undang-Undang No 33 Tahun 2004 dana bagi hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Bagi hasil pajak dalam bentuk bagi hasil penerimaan (*revenue sharing*) adalah suatu upaya yang dilakukan untuk mengurangi ketimpangan vertikal antara pusat dan daerah yang terdiri dari bagi hasil pajak dan bukan pajak. Bagi hasil penerimaan dilakukan dengan persentase tertentu yang didasari oleh daerah penghasil.

Menurut Peraturan Pemerintah No 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Berbasis Akrua, pendapatan transfer adalah pendapatan berupa penerimaan uang atau hak untuk menerima uang oleh entitas pelaporan dari suatu entitas pelaporan lain yang diwajibkan oleh peraturan undang-undang. Pendapatan transfer pemerintah provinsi terdiri dari pendapatan bagi hasil pajak. Menurut Peraturan Pemerintah No 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah, pinjaman daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali. Pinjaman daerah merupakan alternatif sumber pembiayaan APBD untuk menutupi kekurangan kas dan untuk membiayai kegiatan yang merupakan inisiatif dan kewenangan daerah berdasarkan peraturan Undang-Undang. Jadi, kemandirian daerah adalah alat ukur untuk melihat apakah suatu daerah telah mandiri atau tidak dengan melihat pendapatan asli daerah yang dibandingkan dengan pendapatan transfer. Kemandirian daerah digunakan untuk melihat desentralisasi fiskal pada suatu daerah tersebut telah berjalan dengan baik atau tidak.

2.1.1.2 Ketergantungan Pada Pemerintah Pusat

Rasio Ketergantungan Pada Pemerintah Pusat dihitung dengan cara membandingkan jumlah pendapatan transfer yang diterima oleh daerah dengan total pendapatan daerah menurut Mahmudi (2016:140). Pendapatan transfer adalah penerimaan kas dari pemerintah provinsi terdiri dari pendapatan bagi hasil

pajak dan dari pemerintah pusat yaitu dana perimbangan dan dana penyesuaian. Menurut Undang-Undang No 33 Tahun 2004 dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan daerah. Menurut Undang-Undang No 17 Tahun 2003 anggaran pendapatan belanja negara adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh dewan perwakilan rakyat. Menurut peraturan menteri keuangan Nomor 123/PMK.02/2005 tentang penetapan alokasi dan daerah penerimaan dana penyesuaian murni tahun anggaran 2006, dana penyesuaian adalah dana yang dialokasikan kepada daerah provinsi merupakan satu kesatuan dengan dana alokasi umum tahun anggaran 2006 dan penggunaannya sepenuhnya menjadi wewenang daerah sesuai dengan prioritas kebutuhan daerah dalam kerangka pencapaian tujuan pemberian otonomi kepada daerah yaitu peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Total penerimaan daerah adalah total pendapatan. Total pendapatan adalah semua penerimaan rekening kas yang menambah ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran menurut Departemen Keuangan Republik Indonesia (2008: 5). Total pendapatan terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Pendapatan Transfer, dan Lain-lain Pendapatan yang Sah. Menurut Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut Peraturan Pemerintah 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Berbasis Akrua, Pendapatan Transfer adalah pendapatan berupa penerimaan uang atau hak untuk menerima uang oleh entitas pelaporan dari suatu entitas pelaporan lain yang diwajibkan oleh peraturan undang-undang. Lain lain penerimaan yang sah yaitu didapatkan dari hibah, dana darurat dan penerimaan lain sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Dimaksud dengan pendapatan hibah yaitu pendapatan yang tidak terikat, pendapatan hibah yang bersumber dari luar negeri diberikan melalui pemerintah pusat kepada daerah yang bersumber dari luar negeri. Hibah yang dituangkan dalam suatu naskah perjanjian antar pemerintah daerah dan pemberi hibah. Hibah digunakan sesuai dengan naskah perjanjian. Tata cara pemberian,

penerimaan dan penggunaan hibah, baik dari dalam negeri maupun luar negeri dengan berpedoman terhadap peraturan pemerintah. Jadi dapat disimpulkan ketergantungan pada pemerintah pusat adalah suatu daerah yang memiliki pendapatan yang tidak mencukupi keperluan daerah tersebut dan membutuhkan bantuan dari pemerintah pusat.

2.1.1.3 Efektivitas

Rasio Efektivitas dihitung dengan cara membandingkan Realisasi Penerimaan Asli Daerah dengan Target Penerimaan Pendapatan Asli Daerah menurut Mahmudi (2016: 141) Realisasi adalah pelaksanaan yang nyata (kamus Besar Bahasa Indonesia). Target adalah anggaran. Anggaran adalah pedoman tindakan yang akan dilaksanakan pemerintah meliputi rencana pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan yang diukur dalam satuan rupiah yang disusun menurut klasifikasi tertentu secara sistematis untuk satu periode (Standar Akuntansi Pemerintahan: 2) dan Menurut Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Artinya Realisasi Pendapatan Asli Daerah adalah pencapaian pendapatan asli daerah setiap tahunnya yang dipungut berdasarkan peraturan daerah. Sedangkan target pendapatan asli daerah adalah perencanaan pencapaian pendapatan asli daerah setiap tahunnya, target dibuat dengan melihat pencapaian tahun sebelumnya. Berikut adalah sumber pendapatan asli daerah yaitu pajak daerah, retribusi da lain lain PAD yang sah.

Menurut Undang-Undang No. 28 Tahun 2007 Pajak merupakan suatu kontribusi wajib kepada negara yang terhitung oleh setiap orang maupun badan yang sifatnya memaksa namun tetap berdasarkan pada undang-undang, dan tidak mendapat imbalan secara langsung serta digunakan untuk kebutuhan negara juga kemakmuran rakyat. Menurut Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pajak Daerah adalah “iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan

daerah dan pembangunan daerah”. Pajak Daerah terbagi menjadi dua yaitu: Pertama, Pajak provinsi terdiri dari Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak bahan bakar kendaraan bermotor, Pajak air permukaan, Pajak rokok. Kedua, Pajak kabupaten/kota terdiri dari Pajak Hotel, Pajak Reklame, Pajak Hiburan, Pajak Restoran, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C, Pajak mineral bukan Logam dan Bantuan, Pajak Parkir, Pajak Air tanah, Pajak sarang burung walet, Pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkantoran, Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan Menurut Undang-Undang No 28 Tahun 2009 Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Menurut UU No. 33 Tahun 2004 yaitu penerimaan lain lain PAD yang sah adalah hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah. Dapat disimpulkan bahwa suatu daerah memiliki target anggaran dan realisasi anggaran setiap tahunnya jika, daerah telah mencapai target yang dibuat oleh pemerintah daerah tersebut pada setiap tahunnya maka dapat dikatakan bahwa pemerintah daerah tersebut telah berhasil mencapai targetnya dan dapat dikatakan bahwa daerah tersebut telah efektif.

2.1.2 Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Kinerja merupakan salah satu bagian yang penting didalam suatu program atau instansi dimana semakin baik kinerja maka semakin baik juga kualitas dari suatu program atau instansi tersebut. Rivai dan Fawzi menyatakan kinerja adalah hasil atau tingkat keberhasilan seseorang secara keseluruhan selama periode tertentu didalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, seperti standar hasil kerja, target atau sasaran atau kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu dan telah disepakati bersama.

Pemerintah daerah merupakan salah satu yang menliai kinerja untuk meningkatkan kualitas dan melihat tingkat keberhasilan. Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 6 Tahun 2008 Pemerintah Daerah adalah

penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonom seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah menggunakan salah satu mekanisme Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EPDD) dimana diatur didalam Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. EPDD adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah, kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah dan kelengkapan aspek aspek penyelenggaraan pemerintah pada daerah yang baru dibentuk menurut Peraturan Pemerintah No 73 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Penyelenggaran Pemerintah Daerah. Pemerintah daerah diharuskan menyampaikan laporan yang digunakan unuk menjadi salah satu alat mekanisme pertanggungjawaban kinerja penyelenggara pemerintah daerah.

Menurut 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. Akuntabilitas dilaksanakan dalam tiga bentuk laporan laporan yaitu pertama, LPPD Kepada Pemerintah Daerah dimana LPPD adalah laporan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah selama 1 tahun anggaran berdasarkan rencana kerja pembangunan daerah (RKPD) yang disampaikan oleh kepala daerah kepada pemerintah. Kedua, Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban (LKPJ). LKPJ adalah laporan berupa informasi penyelenggaraan pemerintah daerah selama 1 tahun anggaran atau akhir masa jabatan yang disampaikan oleh kepada daerah kepada DPRD. Ketiga, Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (ILPPD) Kepada masyarakat yang mana mengatur berbagai aspek tatakelola pemerintah dimana wajib disampaikan dalam laporan tersebut.

LPPD memiliki prinsip transparansi dan akuntabilitas dimana LPPD kabupaten/kota disampaikan oleh Bupati/Walikota kepada Menteri melalui Gubernur dan LPPD Provinsi disampaikan oleh Gubernur kepada Presiden

melalui Menteri. Menteri melakukan evaluasi terhadap LPPD provinsi yang mana ringkasan hasil LPPD selambat lambatnya disampaikan pada Presiden satu bulan setelah Menteri menerima LPPD Provinsi. Hasil dari LPPD Kabupaten/Kota dijadikan dasar untuk melakukan pembinaan dalam peyelenggaraan pemerintah Kabupaten/Kota dan hasil dari LPPD Provinsi dijadikan dasar untuk melakukan pembinaan dalam peyelenggaraan pemerintah Provinsi. LPPD memiliki ruang lingkup yaitu: Urusan Desentralisasi, Tugas Pembantu dan Tugas Umum Pemerintahan

LPPD merupakan sumber utama yang digunakan dalam EPPD dimana LPDD membuat informasi tentang penyelenggaraan pemerintah daerah selama satu tahun anggaran menurut Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2008. Tujuan utama dari dilaksanakannya evaluasi yaitu menilai kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah. Tujuan ini berupaya untuk meningkatkan kinerja dalam mendukung pencapaian dari tujuan penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan prinsip prinsip tata kelola yang baik. EPPD terbagi menjadi tiga bagian yaitu Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD), Evaluasi Daerah Otonom (EDOB) dan Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (EKPOD). Kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah adalah melihat kegiatan yang telah dibuat atau direncanakan dalam satu periode oleh pemerintah daerah. Jika suatu daerah telah mencapai target atau perencanaan baik pembangunan ataupun yang lainnya telah mencapai target yang telah ditentukan maka kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah pada setiap tahunnya dapat dikategorikan sangat tinggi atau tercapai.

2.1.3 Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah

Akuntabilitas adalah untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kegiatan secara periodik menurut Departemen Keuangan Republik Indonesia (2008: 5). Artinya yaitu Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah adalah pertanggungjawaban pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kegiatan atas pelaporan keuangan pemerintah. Menurut Departemen Keuangan Republik Indonesia (2008: 6), tujuan pelaporan keuangan tersebut adalah untuk menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial,

maupun politik. Selanjutnya, laporan keuangan memiliki karakteristik kualitatif yaitu ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuan yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat dipahami.

Laporan keuangan memiliki peran yang sangat penting didalam pemerintahan dimana laporan keuangngan membuat informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan, belanja, transfer dan pembiayaan dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundangan.

Menurut Nordiawan dan Hertianti (2010:42) Laporan keuangan yang disusun oleh suatu entitas diperlukan untuk keperluan yaitu pertama, akuntabilitas dimana digunakan untuk mempertanggung jawabkan pengeluaran sumber daya serta pelaksanaan kegiatan secara periodik. Kedua, manajemen yaitu berfungsi untuk membantu pengguna untuk mengevaluasi pelaksanaan kegiatan sehingga memudahkan fungsi perencanaan, pengelolaan dan pengendalian atas seluruh aset, kewajiban dan ekuitas dana. Ketiga, transparansi yaitu dimana berfungsi untuk memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat. Keempat, keseimbangan antar generasi dimana berfungsi untuk membantu para pengguna untuk mengetahui kecukupan penerimaan pemerintah untuk membiayai seluruh pengeluaran alokasi dana.

Laporan keuangan memiliki beberapa jenis yaitu Neraca, Laporan Operasional, Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Arus Kas, Laporan Perubahan Ekuitas, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Catatan Atas Laporan Keuangan. Menurut PP 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, Neraca adalah untuk menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset, kewajiban, dan ekuitas pada tanggal tertentu. Neraca menyajikan secara komparatif dengan periode-periode sebelumnya pos pos sebagai berikut: kas dan setara kas, investasi jangka pendek, piutang pajak dan bukan pajak, persediaan, investasi jangka panjang, aset tetap, kewajiban jangka pendek, piutang jangka panjang, dan ekuitas. Laporan Operasional menyajikan Pendapatan-Lo dari kegiatan operasional, beban dari kegiatan operasional, Surplus/defisit dari

kegiatan non operasional bila ada, pos luar biasa bila ada, surplus/defisit LO. Laporan Realisasi Anggaran adalah untuk mengungkapkan kegiatan keuangan pemerintah pusat/daerah yang menunjukkan kekuatan terhadap APBN/APBD. Laporan Realisasi mengajukan sekurang kurangnya sebagai berikut: Pendapatan-LRA, Belanja, Transfer, Surplus/ Defisit-LRA, Pembiayaan, dan Sisa lebih/kurang pembiayaan anggaran. Laporan Arus kas menyajikan informasi mengenai sumber, penggunaan, perubahan kas dan setara kas selama satu periode akuntansi dan saldo kas dan setara kas pada tanggal pelaporan. Laporan Perubahan Ekuitas menyajikan ekuitas awal, Surplus/defisit-Lo pada periode bersangkutan, Koreksi-koreksi yang langsung menambah/mengurangi ekuitas, dan ekuitas akhir. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih menyajikan saldo anggaran lebih awal, penggunaan saldo anggaran lebih, sisa lebih/kurang pembiayaan anggaran tahun berjalan, koreksi kesalahan pembukuan tahun sebelumnya dan saldo anggaran lebih akhir. Catatan Atas Laporan Keuangan berfungsi untuk menyajikan secara sistematis setiap pos dalam Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Neraca, Laporan Operasional, Laporan Arus Kas dan Laporan Perubahan Ekuitas. “Laporan keuangan pokok terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan Atas Laporan Keuangan. Keempat laporan tersebut dibuat oleh pemerintah daerah” Nordiawan dan Hertianti (2010:43)

Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang memiliki wewenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan. Undang-Undang tersebut menjelaskan tentang fungsi pemeriksaan yaitu suatu proses identifikasi masalah, analisis dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan yang ada untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan kendala informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. BPK mengembangkan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara dimana standar tersebut digunakan sebagai acuan auditor pemerintah untuk menjalankan tugasnya sebagai pemeriksa. SPKN ini berlaku untuk BPK RI, Akuntan Publik, Aparat Pengawasan

Internal Pemerintah (APIP), Satuan Pengawas Intern (SPI), pihak-pihak lain yang ingin menggunakan SPKN. Tujuan BPK melakukan pemeriksaan yaitu untuk memberikan keyakinan yang memadai bahwa laporan keuangan yang telah disajikan secara wajar sesuai dengan standar akuntansi pemerintah (SAP). BPK mengeluarkan hasil opini audit dimana opini audit merupakan suatu pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan berdasarkan Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan Keuangan Negara. Menurut Mahmudi (2016: 40) jenis opini audit adalah sebagai berikut :

1. Opini Wajar Tanpa Pengecualian (*Unqualified Opinion*)

Opini ini merupakan pendapatan yang paling tinggi dilihat dari kualitas laporan yang disajikan artinya yaitu laporan keuangan yang disajikan pemerintah telah disajikan secara wajar untuk semua akun yang dilaporkan, tidak terdapat salah saji material, dan tidak ada penyimpangan dari standar akuntansi atau prinsip akuntansi.

2. Opini Wajar Dengan Pengecualian (*Qualified Opinion*)

Wajar Dengan Pengecualian menunjukkan bahwa sebagian besar akun dalam laporan keuangan telah disajikan secara wajar dimana terbebas dari salah saji material dan sesuai dengan standar akuntansi, namun untuk pos tertentu disajikan tidak wajar.

3. Opini Tidak Wajar (*Adverse Opinion*)

Opini ini diberikan apabila akun-akun yang ada pada laporan keuangan tersebut nyata atau terlihat terdapat salah saji yang material dan tidak sesuai dengan standar akuntansi. Situasi seperti ini bisa terjadi karena buruknya sistem pengendalian internal dan sistem akuntansi yang ada.

4. Tidak Memberikan Pendapat (*Disclaimer of Opinion*)

Auditor yang tidak memberikan pendapat memiliki beberapa faktor yaitu jika auditor terganggu independensinya, dan jika auditor dibatasi untuk mengakses data tertentu.

Akuntabilitas pelaporan keuangan adalah pertanggungjawaban pelaporan keuangan pemerintah daerah pada satu tahun periode berjalan. Akuntabilitas pelaporan keuangan yang diukur dengan menggunakan hasil

opini audit Badan Pemeriksa Keuangan diukur dengan menggunakan tiga tahapan pertama hasil pemeriksaan keuangan, kedua sistem pengendalian intern, dan ketiga taat kepada peraturan undang-undang.

2.2 Penelitian Terdahulu

Hasil penelitian terdahulu mengenai Pengaruh Desentralisasi Fiskal dan Kinerja Terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

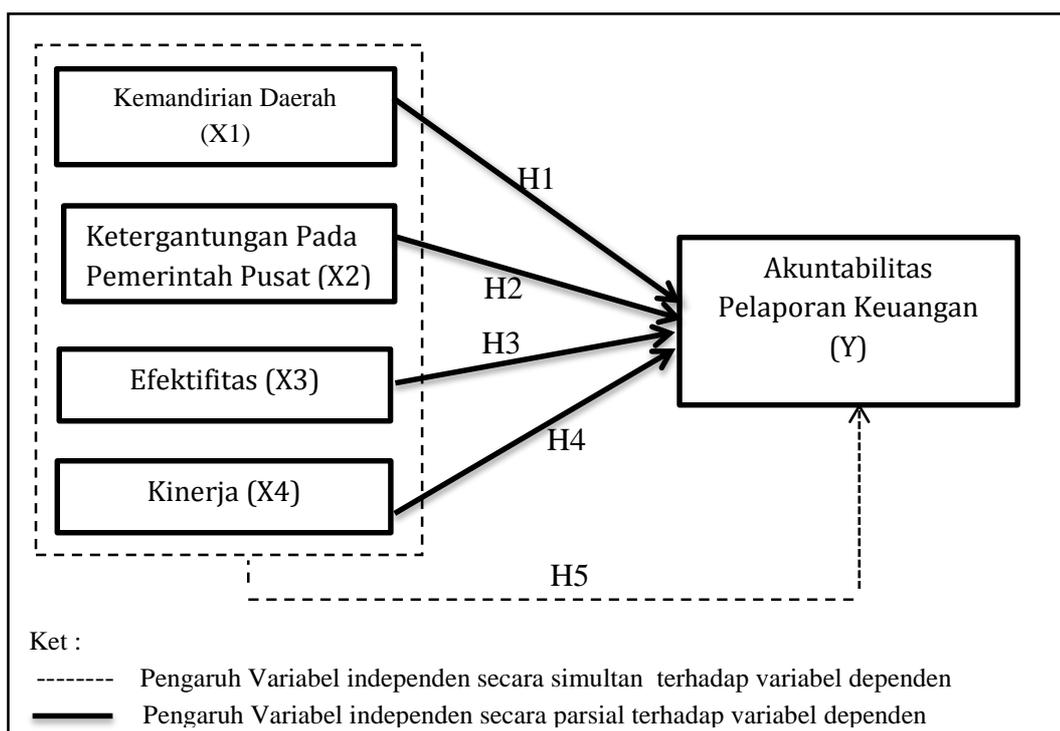
Tabel 2.1
Ringkasan Hasil Penelitian Terdahulu

Peneliti	Judul	Variabel	Hasil Penelitian
Aan Zulyanto (2010)	Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Provinsi Bengkulu	Variabel Dependen: Pertumbuhan Ekonomi Variabel Independen: X1: Desentralisasi Fiskal	Pelaksanaan desentralisasi fiskal menyebabkan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota di provinsi Bengkulu meningkat cukup besar dan pendapatan penerimaan daerah kabupaten/kota diprovinsi Bengkulu masih menunjukkan ketergantungan yang tinggi terhadap transfer pusat.
Erryana dan Setyawan (2016)	Determinan Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah	Variabel Dependen: Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Variabel Independen: X1:Kemandirian Daerah X2:Ketergangungan pada pemerintah pusat X3 : efektivitas X4 : Belanja Operasional X5 : Belanja Modal X6 : Status Daerah	Terdapat pengaruh positif terhadap kemandirian daerah, tidak terdapat yang signifikan ketergantungan daerah, terdapat pengaruh negatif yang signifikan terhadap efektivitas, tidak terdapat pengaruh yang signifikan terhadap belanja operasional, tidak terdapat pengaruh positif terhadap belanja modal dan terdapat pengaruh negatif yang signifikan terhadap status daerah.

Fontanella dan Rossieta (2014)	Pengaruh Desentralisasi Fiskal dan Kinerja Terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia	Variabel Dependen: Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia Variabel Independen: X1: Kemandirian Daerah X2: Ketergantungan Pada Pemerintah Pusat X3: Kinerja	Desentralisasi Fiskal dalam bentuk kemandirian daerah dan kinerja penyelenggaraan pemerintah berpengaruh positif terhadap kemungkinan tingginya akuntabilitas pelaporan keuangan dalam bentuk opini audit yang baik
Idham Khalid (2015)	Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Sulawesi Selatan	Variabel Dependen: Pertumbuhan Ekonomi Variabel Independen: X1: Desentralisasi Fiskal	Dari hasil analisis pertumbuhan ekonomi daerah mempunyai pengaruh positif namun tidak signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat.
Mudhofar dan Tahar (2016)	Pengaruh Desentralisasi dan Kinerja Terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia ; Efek Moderasi dari Kinerja	Variabel Dependen: Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia Variabel Independen: X1: Kemandirian Daerah X2: Ketergantungan Pada Pemerintah Pusat X3: Efektivitas X4: Kinerja	Hasil penelitian ini menyatakan bahwa kemandirian daerah dan kinerja keuangan berpengaruh terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan

2.3 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini adalah pengembangan dari penelitian terdahulu dimana bertujuan untuk membuktikan secara empiris mengenai pengaruh kemandirian daerah, ketergantungan pada pemerintah pusat, efektivitas dan kinerja terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

2.4 Hipotesis Penelitian

Hipotesis merupakan dugaan sementara terhadap rumusan masalah penelitian Sugiyono (2013: 98). Hipotesis disusun berdasarkan teori dan hasil penelitian terdahulu yang digunakan sebagai acuan dalam sebuah penelitian. Penelitian ini mengidentifikasi ada atau tidaknya pengaruh beberapa variabel independen (X) Kemandirian Daerah (X_1), Ketergantungan pada Pemerintah Pusat (X_2) Efektivitas (X_3) dan kinerja (X_4) terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah (Y).

2.4.1 Pengaruh Desentralisasi Fiskal terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan

Penelitian sebelumnya telah membuktikan bahwa desentralisasi fiskal dapat memberikan manfaat ekonomis bagi suatu negara. Situngkar, Sirojuzilam, Erlina, Suriadi (2014) membuktikan bahwa pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara masih sangat tergantung dengan pemerintah pusat dalam hal pembangunan. Hotabaral, Sriyono (2014) Desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi secara bersama sama berpengaruh terhadap kemiskinan di

kabupaten/ kota Provinsi. Sidik (2002) Mengungkapkan bahwa desentralisasi meningkatkan akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di tingkat daerah. Fontanella dan Rossieta (2014) Desentralisasi Fiskal secara umum mempengaruhi kemungkinan daerah memiliki akuntabilitas pelaporan keuangan yang tinggi, khususnya jika dilihat dari aspek kemandirian daerah. Berdasarkan beberapa argumen dan bukti empirik terkait dengan desentralisasi fiskal dan akuntabilitas pelaporan keuangan maka penulis merumuskan hipotesis pertama sebagai berikut :

H1: Tingkat kemandirian daerah berpengaruh terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah.

Fontanella dan Rossieta (2014) desentralisasi fiskal dengan menggunakan proksi ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh negatif dengan tingkat signifikan statistik yang lebih rendah jika dibandingkan proksi kemandirian daerah, artinya makin tinggi tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, maka makin kecil kemungkinan daerah tersebut memiliki akuntabilitas pelaporan keuangan yang tinggi dalam bentuk opini audit yang baik. Menemukan bahwa penyerahan proses pengambilan keputusan ketingkat pemerintah yang lebih dekat dengan masyarakat berpengaruh langsung pada program pelayanan yang dirancang, dan kemudian dilaksanakan oleh pemerintah, sehingga berpengaruh terhadap peningkatan kualitas dan akuntabilitas laporan keuangan daerah. (Kurnia, 2011 dalam Mudhofar dan Tahar,2016). Berdasarkan beberapa argumen dan bukti empirik terkait dengan desentralisasi fiskal dan akuntabilitas pelaporan keuangan maka penulis merumuskan hipotesis kedua sebagai berikut :

H2 : Tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah.

Didalam penelitian ini yang dimaksud dengan efektivitas adalah capaian dari sejauh mana pemda dapat merealisasikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang telah dianggarkan. Hal ini dapat melihat sejauh mana kemampuan suatu daerah untuk mendapatkan sumber-sumber pendapatan dan memaksimalkan pendapatan yang digunakan untuk kegiatan pemerintah. Moisiu (2013); Mudhofar dan Tahar (2016) menunjukkan bahwa perluasan otonomi fiskal daerah

bertujuan untuk mengatur dan mengumpulkan pajak dan biaya pemda secara mandiri. Berdasarkan beberapa argumen dan bukti empirik terkait dengan desentralisasi fiskal dan akuntabilitas pelaporan keuangan maka penulis merumuskan hipotesis ketiga sebagai berikut:

H3 : Efektivitas berpengaruh terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah.

2.4.2 Pengaruh Kinerja Pemerintah Daerah terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan

Semakin baik kinerja penyelenggaraan pemda, maka semakin tinggi kemungkinan daerah tersebut memiliki akuntabilitas pelaporan keuangan yang tinggi dalam bentuk opini audit yang baik (Fontanella dan Rossieta, 2014). Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil (*output*) dari perencanaan alokasi biaya (*Input*) yang ditetapkan (Syahrudin, 2006: Mudhofar dan Tahar, 2016). Akuntabilitas dan Transparansi adalah beberapa hal yang ingin dituju dalam *good governance* (Wiratrama, 2009: Fontanella dan Rossieta, 2014). Mudhofar dan Tahar (2016) Kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah mencerminkan capaian kinerja yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, selain itu menggambarkan juga efisiensi, efektivitas, penghematan dan produktivitas. Berdasarkan beberapa argumen dan bukti empirik terkait dengan desentralisasi fiskal dan akuntabilitas pelaporan keuangan maka penulis merumuskan hipotesis keempat sebagai berikut:

H4 : Kinerja Pemerintah Dearah berpengaruh terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah.

2.4.3 Pengaruh Desentralisasi Fiskal, dan Kinerja terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan

Tingkat kemandirian daerah yang ditunjukkan melalui rasio PAD terhadap total pendapatan menggambarkan kemampuan daerah untuk menghasilkan pendapatan sendiri, tidak bergantung pada pemerintah pusat. Kemandirian akan mendorong pertumbuhan ekonomi yang positif dan meningkatkan volume investasi di daerah. Kemandirian yang tinggi dan rendahnya ketergantungan pada

pemerintah pusat jika didukung dengan implementasi prinsip tata kelola pemerintah yang baik akan meningkatkan kualitas yang baik. (Adi, 2006 : Fontanella dan Rossieta, 2014). Sebaliknya, Fontanella dan Rossieta (2014) kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah akan memperlemah pengaruh negatif ketergantungan pada pemerintah pusat terhadap kemungkinan tingginya akuntabilitas pelaporan keuangan. Jika kinerja pemerintah daerah baik maka pengaruh negatif ketergantungan pada pemerintah pusat terhadap kemungkinan daerah tersebut memiliki akuntabilitas pelaporan keuangan yang tinggi dapat dikurangi. Berdasarkan beberapa argumen dan bukti empirik terkait dengan desentralisasi fiskal dan akuntabilitas pelaporan keuangan maka penulis merumuskan hipotesis kelima sebagai berikut :

H5 : Desentralisasi dan Kinerja berpengaruh terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah.