

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setelah berakhirnya masa pemerintahan Presiden Soeharto selama hampir 32 tahun, 1998 merupakan akhir dari pemerintahan orde baru, sekaligus menjadi awal negara Indonesia dalam memulai pemerintahan baru, yaitu era reformasi Irmawati (2015) pada pemerintahan era reformasi Indonesia mengubah sistem pemerintahannya dari yang sebelumnya sentralistik menjadi desentralistik, dengan tujuan memberikan perubahan kearah yang lebih baik dan menciptakan kesejahteraan bagi bangsa Indonesia (Salma, 2018).

Sistem desentralisasi fiskal mulai berlaku di Indonesia sejak diberlakukannya Undang-undang nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang nomor 25 tahun 1999. Undang-undang tersebut kemudian disempurnakan menjadi Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan daerah.

Dengan begitu, dapat dikatakan pemerintah pusat telah memberikan kepercayaan kepada pemerintah daerah dengan cara menyerahkan kekuasaanya berdasarkan asas otonomi daerah, pemerintah daerah mempunyai hak dan kewajiban dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Moisiu (2014) menyatakan bahwa pasca implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia justru diwarnai dengan berbagai kasus korupsi yang dilakukan

oleh beberapa oknum yang telah diberi kepercayaan penuh dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintah daerah. Hal serupa juga ditemukan oleh Mudhofar (2017) bahwa pasca implementasi desentralisasi fiskal justru menimbulkan banyak kesenjangan dikarenakan setiap daerah tidak memiliki kemampuan yang sama baik dari sisi keuangan, ketersediaan infrastruktur, dan kapasitas sumber daya manusianya.

Terkait Rencana Undang-Undang (RUU) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Nota Keuangan 2019 dalam sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden Jokowi menyampaikan bahwa “belanja negara 2019 akan diarahkan salah satunya pada upaya penguatan desentralisasi fiskal yang ditandai dengan perencanaan alokasi Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD).

Dana perimbangan yang diberikan kepada pemerintah daerah terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), Pajak dan Sumber Daya Alam, dan Dana Otoritas Khusus. Hal ini dapat disimpulkan bahwa pemerintah pusat telah menaruh kepercayaan penuh kepada pemerintah daerah untuk menjalankan kewenangannya (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2018)

Namun menurut penelitian yang dilakukan oleh Nurdiana (2019) kondisi Indonesia pada saat ini berbanding terbalik dengan apa yang diharapkan oleh pemerintah pusat. Hal tersebut hanya membuat ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana transfer dari pemerintah pusat. Menteri Keuangan (Menkeu) Sri Mulyani Indriwati, menyatakan “ketergantungan daerah terhadap TKDD masih sangat tinggi. Secara nasional, ketergantungan Anggaran Pendapatan dan Belanja

Daerah (APBD) terhadap TKDD sebesar 80,1%, sementara kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya sekitar 12,87% saja”.

Untuk mengatasi hal tersebut, suatu pemerintah daerah diwajibkan untuk menyusun dan menerbitkan pelaporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban atas keadaan keuangan yang terjadi pada pemerintah daerah tersebut dengan tujuan pertanggungjawaban atas pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam bentuk laporan keuangan daerah.

Fenomena akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia merupakan suatu hal yang menarik untuk diteliti lebih lanjut karena Badan Pengawas Keuangan (BPK) setiap tahunnya memberikan penilaian berupa opini terhadap pelaporan keuangan pemerintah daerah. Ketika suatu pemerintah daerah telah berhasil mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK, maka dapat dikatakan bahwa laporan yang disajikan oleh pemerintah daerah tersebut mempunyai akuntabilitas yang baik.

Berdasarkan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IPHS) I tahun 2018, BPK memeriksa 542 (100%) LKPD tahun 2017, atas LKPD tersebut sebanyak 411 LKPD berhasil memperoleh opini wajar tanpa pengecualian (WTP), 113 LKPD memperoleh opini wajar dengan pengecualian (WDP), dan sebanyak 18 LKPD mendapat opini tidak menyatakan pendapat (TMP).

BPK menemukan, masih banyak terdapat permasalahan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, hal ini mengakibatkan kerugian sebesar Rp. 1,54 triliun dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas LKPD tahun 2017.

Selain itu, masih banyak ditemukan belanja tidak sesuai, biaya perjalanan dinas yang tidak sesuai dengan ketentuan, serta penggunaan uang/barang untuk kepentingan pribadi yang terjadi pada 54 pemda di Indonesia (BPK, 2016).

Kasus suap dana perimbangan juga ditemukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi, yang dilakukan oleh Kabupaten Pegunungan Arfak. kasus ini diduga terjadi pemberian dan penerimaan suap terkait dengan alokasi anggaran Dana Alokasi Khusus/ Dana Alokasi Umum/ Dana Insentif Daerah untuk Kabupaten Pegunungan Arfak tahun anggaran 2017-2018. Tujuan dari khusus ini adalah untuk mengatur penetapan alokasi anggaran dana perimbangan dalam APBN-P Tahun 2017 dan APBN Tahun 2018 di Kabupaten Pegunungan Arfak, Papua Barat.

Hal tersebut membuktikan bahwa beberapa pemerintah daerah belum dapat memaksimalkan dana transfer yang di berikan oleh pemerintah pusat, padahal tujuan utama dari pemerintah pusat dalam memberikan dana transfer adalah agar pemerintah daerah tersebut menjadi mandiri dalam mengelolanya supaya dana tersebut dapat digunakan sebagai modal awal dalam mendapatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), agar pemerintah daerah tidak bergantung pada pemerintah pusat, serta dapat bertanggungjawab atas aktivitas keuangannya.

Ketergantungan terhadap pemerintah pusat ini lebih parah terjadi pada pemerintah daerah Kabupaten/kota, sedangkan pada level inilah titik fokus utama otonomi daerah dan desentralisasi fiskal diletakkan Nurdiana (2019). Bentuk ketergantungan pemerintah daerah pada pemerintah pusat disini adalah dalam bentuk DAU, hal ini dikarenakan kemampuan daerah untuk menggali pendapatan

yang bersumber dari pendapatan internal masih sangatlah rendah, sehingga pemda belum sepenuhnya mampu untuk secara mandiri mendanai kegiatan pembangunan (Sugiarta, 2018).

Mudhofar (2017) menemukan bahwa kemandirian daerah juga berpengaruh terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan Pemda, hal serupa juga ditemukan oleh Fontanella (2014) Pemda yang memiliki tingkat kemandirian yang tinggi, dapat disimpulkan bahwa pemda tersebut mampu mengeluarkan biaya sendiri untuk kegiatan belanja dan operasional secara mandiri. Untuk itu, pemda tersebut akan memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala jenis aktivitas dan kegiatan yang berkaitan dengan penerimaan serta penggunaan dana transfer dari pemerintah pusat.

Adanya pemda yang hadir sebagai fasilitator bagi masyarakat di suatu daerah sangatlah perlu diketahui tingkat produktifitasnya dalam efisiensi dan efektifitas penyerapan anggaran dan tercapainya target kinerja (Muraiya, 2018). Target tersebut dapat diketahui berupa opini audit yang diberikan oleh BPK RI melalui LHP (Laporan Hasil Pemeriksaan).

Baik dan buruknya aktivitas keuangan yang dilakukan oleh pemda dapat diukur dengan seberapa besar pemda tersebut dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sudah dianggarkan oleh pemda sendiri selama tahun anggaran berjalan. Suatu pemda dapat dikatakan gagal adalah ketika pemda tersebut tidak mampu mencapai targetnya, pada kondisi ini suatu pemda dikatakan mengalami inefisiensi dan inefektivitas pengalokasian anggaran.

Irmawati (2015) menyatakan dalam penelitiannya bahwa akuntabilitas diharapkan mampu mengubah kondisi pemerintahan yang masih kurang baik dalam memberikan pelayanan masyarakat. Dengan adanya penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel diharapkan akan mendapat *support* dari pihak masyarakat. Dikarenakan akuntabilitas dapat dijadikan cerminan komitmen bagi suatu pemerintahan, hal tersebut diharapkan dapat meyakinkan pemikiran masyarakat dalam memahami atas apa yang diselenggarakan, direncanakan, dan juga dilaksanakannya program-program yang diperuntukkan ke publik.

Dalam surat Al-Khafi ayat 49, yang berbunyi :

وَوُضِعَ الْكِتَابُ فَتَرَى الْمُجْرِمِينَ مُشْفِقِينَ مِمَّا فِيهِ وَيَقُولُونَ يَا وَيْلَتَنَا مَا لِ هَذَا
الْكِتَابِ لَا يُغَادِرُ صَغِيرَةً وَلَا كَبِيرَةً إِلَّا أَحْصَاهَا^٥ وَوَجَدُوا مَا عَمِلُوا حَاضِرًا^٦ وَلَا
يَظْلِمُ رَبُّكَ أَحَدًا

Artinya : Dan diletakkanlah kitab, lalu kamu akan melihat orang-orang bersalah ketakutan terhadap apa yang tertulis di dalamnya, dan mereka berkata : “aduhai celaka kami, kitab apakah ini yang tidak meninggalkan yang kecil dan tidak pula yang besar, melainkan ia mencatat semuanya; dan mereka dapati apa yang telah mereka kerjakan ada tertulis. Dan Tuhanmu tidak menganiaya seorang juapun”. (QS: Al-Khafi: 49).

Berdasarkan uraian ayat diatas, kita sebagai umat Islam akan dicatat semua amalan yang telah kita lakukan di muka bumi, baik amalan kecil maupun

amalan besar. Dan Allah tidak akan menghukum orang-orang yang tidak berdosa, artinya kita akan dimintai pertanggungjawaban nantinya atas apa yang telah kita kerjakan. Sesuai dengan akuntabilitas pelaporan keuangan, setiap pemerintahan akan dimintai pertanggungjawaban atas apa yang telah mereka tuliskan pada laporan keuangannya. Akan dikatakan akuntabel apabila sudah melaksanakan sesuai dengan yang ditentukan.

Masyarakat sebagai pihak yang memberikan kekuasaan kepada pemerintah berhak untuk memperoleh informasi atas apa saja yang dikerjakan oleh pemerintah pusat maupun daerah. Kinerja pemda dapat mengalami peningkatan yang dapat dilihat dari jumlah penurunan Pemerintah Daerah yang tidak melaporkan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) serta peningkatan jumlah indeks kerja pemerintah daerah di Kabupaten/kota (Fontanella, 2014).

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Mudhofar (2017) yang meneliti tentang pengaruh desentralisasi fiskal dan kinerja terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan Pemda di Indonesia. Ditemukan bahwa desentralisasi fiskal berpengaruh positif terhadap tingginya akuntabilitas pelaporan keuangan pemda. Sehubungan dengan peran pemoderasi kinerja, secara parsial (Mudhofar, 2017) menemukan bahwa kinerja memiliki kemampuan memoderasi atas hubungan ketergantungan pada pemerintah pusat terhadap tingginya akuntabilitas pelaporan keuangan pemda, dalam bentuk opini audit yang baik.

Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini menambah variabel rasio efisiensi penyerapan anggaran PAD (Pendapatan Asli Daerah)

sebagai salah satu instrument dari desentralisasi fiskal, serta menambah tahun penelitian menjadi 2017-2018. Penambahan variabel diharapkan dapat memeberikan gambaran kepada masyarakat mengenai desentralisasi fiskal, efisiensi dan efektivitas penyerapan anggaran terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan, sehingga diharapkan masyarakat ikut aktif dalam mengawasi jalannya sistem pemerintahan yang desentralistik.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka peneliti mengambil judul **“PENGARUH DESENTRALISASI FISKAL, EFISIENSI DAN EFEKTIVITAS PENYERAPAN ANGGARAN TERHADAP AKUNTABILITAS PELAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA DENGAN KINERJA SEBAGAI VARIABEL PEMODERASI”**.

B. Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, variabel desentralisasi fiskal hanya diukur dengan menggunakan proksi kemandirian daerah dan ketergantungan daerah pada pemerintah pusat. Variabel kinerja hanya dimoderasi dengan kemandirian daerah dan ketergantungan daerah pada pemerintah pusat.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan batasan masalah diatas, maka rumusan masalah yang diteliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah kemandirian daerah berpengaruh positif terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia ?

2. Apakah ketergantungan daerah pada pemerintah pusat berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia?
3. Apakah efisiensi penyerapan anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia ?
4. Apakah efektivitas penyerapan anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia ?
5. Apakah kinerja pemerintah daerah dapat memoderasi hubungan kemandirian daerah dengan akuntabilitas pelaporan keuangan di Indonesia?
6. Apakah kinerja pemerintah daerah dapat memoderasi hubungan ketergantungan pemerintah daerah pada pemerintah pusat dengan akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia ?

D. Tujuan Penelitian

berdasarkan rumusan masalah yang telah disebutkan diatas, penelitian ini bertujuan untuk menemukan bukti :

1. Pengaruh positif kemandirian daerah terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia
2. Pengaruh negatif ketergantungan daerah pada pemerintah pusat terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia
3. Pengaruh positif efektivitas penyerapan anggaran terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia
4. Pengaruh positif efisiensi penyerapan anggaran terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia

5. Efek moderasi kinerja pemerintah atas hubungan kemandirian daerah terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia
6. Efek moderasi kinerja pemerintah atas hubungan ketergantungan pada pemerintah daerah terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Bagi akademisi, penelitian ini bisa dijadikan untuk bahan referensi penelitian selanjutnya dan penelitian ini dapat dikembangkan kembali dengan tema penelitian yang sesuai dengan penerapan akuntabilitas pelaporan keuangan pemda.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi dalam hal peningkatan akuntabilitas pelaporan keuangan.
- b. Bagi masyarakat, penelitian ini dapat dijadikan sarana informasi mengenai situasi dan kinerja pemerintah daerah dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya berdasarkan akuntabilitas yang baik.

