

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Sistem desentralisasi di Indonesia mulai diberlakukan pada tahun 2001 setelah dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 yang telah disempurnakan menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Desentralisasi merupakan suatu proses pelimpahan kekuasaan politik, fiskal (keuangan), serta pengambilan keputusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Moisiu, 2013). Dalam era desentralisasi saat ini, akuntabilitas dalam segi kinerja maupun penyajian pelaporan keuangan merupakan hal yang sangat penting dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa akuntabilitas keuangan daerah merupakan salah satu elemen dari manajemen keuangan daerah yang dibutuhkan dalam rangka mengontrol kebijakan keuangan daerah. Selanjutnya ia menyatakan bahwa akuntabilitas keuangan daerah adalah kewajiban dari pemerintah daerah dalam memberikan pertanggungjawaban, menyajikan dan melaporkan, serta mengungkapkan seluruh aktivitas yang berkaitan dengan penerimaan dan penggunaan dana publik kepada DPRD dan masyarakat.

Akuntabilitas diyakini mampu memperbaiki kondisi pemerintahan dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik serta mengurangi tingkat korupsi sehingga tercapai tatanan pemerintahan yang demokratis

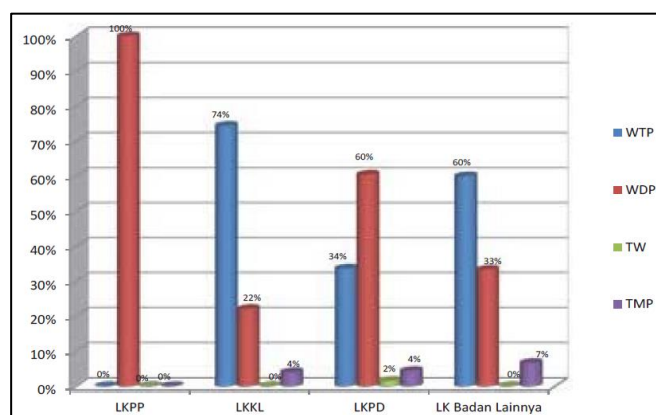
(Erryana dan Setyawan, 2016). Melalui pemerintahan yang akuntabel, pemerintah akan memperoleh dukungan dari publik. Hal ini disebabkan karena akuntabilitas merupakan cerminan keseriusan serta komitmen pemerintah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Melalui keseriusan serta komitmen tadi, diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat atas segala sesuatu yang diselenggarakan, direncanakan, dan dilaksanakan pemerintah melalui program yang memiliki orientasi publik (Anggraini dan Riharjo, 2017). Seperti yang telah dijelaskan dalam Al-Qur'an surat An- Nisa (4) ayat 58, yang berbunyi:

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴾

Artinya:

“*Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha Melihat.*”

Berikut data opini pemeriksaan laporan keuangan tahun 2013 pada Ikhtisar Hasil Pemeriksaan semester I tahun 2014:



Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2014 (bpk.go.id)

Gambar 1.1
Presentase Opini Pemeriksaan Laporan Keuangan Tahun 2013

Opini audit yang dikeluarkan oleh BPK dapat digunakan sebagai tolak ukur akuntabilitas laporan keuangan (Fontanella dan Rossieta, 2014). Berdasarkan grafik di atas, dapat dilihat bahwa opini audit dari Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun 2013 masih didominasi oleh opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dengan persentase sebesar 60%, dan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) yang mempunyai persentase lebih rendah yaitu sebesar 34%, dan sisanya adalah opini Tidak Wajar (TW) sebesar 2% dan Tidak Menyatakan Pendapat (TMP) sebesar 4%. Hal serupa juga terjadi pada Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun 2013 yang laporan keuangannya memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Sedangkan untuk Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga (LKKL) dan Laporan Keuangan Badan Lainnya telah didominasi oleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Hal tersebut menunjukkan bahwa akuntabilitas laporan keuangan di kalangan pemerintahan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah masih tergolong lemah jika dibandingkan dengan Kementerian Negara/Lembaga dan badan lainnya.

Secara umum, desentralisasi fiskal mampu mendorong pemerintah daerah mempunyai akuntabilitas keuangan yang tinggi jika dilihat dari aspek kemandirian daerah serta ketergantungan pada pemerintah pusat (Fontanella dan Rossieta, 2014). Kemandirian daerah merupakan suatu kondisi dimana daerah mampu secara mandiri membiayai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, serta pelayanan publik kepada masyarakat sebagai pihak yang telah membayar pajak serta retribusi yang menjadi

sumber keuangan daerah (Halim dan Kusufi, 2012). Mudhofar dan Tahar (2016) menyatakan bahwa kemandirian daerah berpengaruh positif terhadap laporan keuangan. Hal tersebut dapat terjadi karena melalui kemandirian daerah yang tinggi, daerah dapat membiayai belanja daerahnya secara mandiri, sehingga daerah mampu lebih mudah dalam memberikan pertanggungjawaban, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitasnya. Fontanella dan Rossieta (2014) menemukan bahwa tingkat kemandirian daerah berpengaruh positif terhadap kemungkinan tingginya akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah. Hasil ini sejalan dengan penelitian Erryana dan Setyawan (2016) yang menyatakan bahwa kemandirian daerah berpengaruh positif signifikan terhadap akuntabilitas keuangan pemerintah daerah. Namun, dalam penelitian yang dilakukan Purbasari dan Bawono (2017) diperoleh hasil bahwa desentralisasi fiskal yang diukur dengan tingkat kemandirian daerah tidak memiliki pengaruh secara signifikan terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan daerah.

Menurut Halim (2001), ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi adalah adanya kemampuan keuangan daerah serta rendahnya ketergantungan daerah terhadap bantuan pusat. Ketergantungan pada pemerintah pusat yang rendah bertujuan agar pendapatan asli daerah (PAD) dapat menjadi sumber keuangan terbesar, sehingga peranan daerah menjadi lebih besar. Ketergantungan terhadap dana perimbangan seperti dana alokasi umum (DAU) merupakan suatu hambatan bagi pemerintah daerah dalam rangka memperoleh dan mengintensifkan pendapatan daerahnya

(Brodjonegoro, 2002). Seiring dengan terjadinya peningkatan PAD, diharapkan tingkat kemandirian pemerintah daerah semakin meningkat yang ditunjukkan dengan meningkatnya kontribusi PAD dalam mendanai belanja-belanja daerahnya. Sehingga ketergantungan pemerintah daerah pada pemerintah pusat akan semakin kecil. Hasil penelitian yang dilakukan Fontanella dan Rossieta (2014) menunjukkan bahwa ketergantungan pada pemerintah pusat tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah. Hal tersebut serupa dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Erryana dan Setyawan (2016) serta penelitian yang dilakukan oleh Mudhofar dan Tahar (2016) yang menyatakan bahwa ketergantungan pada pemerintah pusat tidak memiliki pengaruh terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah.

Efektivitas keuangan didefinisikan sebagai sejauhmana kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan serta memaksimalkan potensi pendapatan yang dibutuhkan dalam memobilisasi kegiatan penyelenggaraan pemerintahan (Mudhofar dan Tahar, 2016). Dalam penelitian ini, efektivitas keuangan yang dimaksud adalah sejauhmana kemampuan pemerintah daerah mampu merealisasikan pendapatan asli daerah (PAD) yang telah dianggarkan sebelumnya. Penelitian yang dilakukan oleh Mudhofar dan Tahar (2016) diperoleh hasil yaitu efektivitas tidak memiliki pengaruh terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah. Sedangkan dalam penelitian Erryana dan Setyawan (2016) diperoleh hasil yaitu terdapat pengaruh negatif yang

signifikan dari efektivitas daerah terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan Pemerintah Daerah se- Jawa Tengah.

Pelaksanaan otonomi dan desentralisasi memunculkan risiko adanya kontrol penuh oleh elit daerah. Dalam beberapa kajian ekonomi politik, dinyatakan bahwa para elit memiliki kecenderungan untuk mempertahankan serta memperoleh kembali kekuasaannya dalam jangka waktu yang lama melalui salah satunya adalah politik dinasti (Querrubin, 2010). Di banyak daerah di Indonesia, para elit daerah membangun dinasti politik melalui pemilihan umum kepala daerah (Halim, 2014). Dimana, para pelaku politik dinasti akan menduduki jabatan publik yang sama yang diperoleh dari anggota keluarga mereka yang menduduki jabatan sebelumnya (Asako *et al.*, 2012). Penelitian yang dilakukan oleh Nuritomo dan Rossieta (2014) mengungkapkan bahwa politik dinasti berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah. Hasil ini searah dengan penelitian yang dilakukan Anggraini dan Riharjo (2017), yang menyatakan bahwa politik dinasti berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah.

Dalam proses penyusunan laporan keuangan, pemerintah memerlukan suatu sistem pengendalian internal. Berdasarkan PP No. 60 Tahun 2008, sistem pengendalian internal merupakan suatu proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan yang memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien,

keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Melalui penerapan mekanisme pengendalian internal yang baik akan memberikan jaminan secara keseluruhan terhadap kualitas dan kinerja pemerintah, karena hasil pengendalian internal dalam keandalan laporan keuangan dapat melindungi aset negara dan menjamin kepatuhan terhadap hukum yang berlaku (Darmawati, 2017). Dalam penelitian yang dilakukan Purbasari dan Bawono (2017) diperoleh hasil bahwa jumlah temuan sistem pengendalian internal berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas laporan keuangan. Hasil ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan Rasmini dan Masdiantini (2018) yang menyatakan bahwa kelemahan sistem pengendalian internal berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah.

Mahsun (2006) mendefinisikan kinerja (*performance*) sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian, pelaksanaan suatu program/kegiatan/kebijakan dalam rangka mencapai sasaran, tujuan, misi, dan visi suatu organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi. Kinerja keuangan daerah adalah kemampuan daerah dalam menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, serta pembangunan daerah (Nuritomo dan Rossieta, 2014). Fontanella dan Rossieta (2014) mengemukakan bahwa semakin tingginya kualitas kinerja pemerintah daerah, maka peluang suatu daerah memiliki akuntabilitas pelaporan

keuangan akan semakin tinggi. Penelitian ini menggunakan kinerja sebagai variabel moderasi dalam rangka melihat apakah kinerja mampu memperkuat atau memperlemah hubungan kemandirian daerah, ketergantungan pada pemerintah pusat, dan politik dinasti terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah. Penelitian yang dilakukan Fontanella dan Rossietta (2014) menunjukkan bahwa kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah mampu memperlemah pengaruh negatif dari ketergantungan pada pemerintah pusat terhadap kemungkinan tingginya akuntabilitas pelaporan keuangan. Hasil serupa juga ditemukan dalam penelitian Mudhofar dan Tahar (2016) yang menyatakan bahwa kinerja sebagai pemoderasi memiliki pengaruh pada hubungan antara tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Mudhofar dan Tahar (2016) dengan judul “Pengaruh Desentralisasi Fiskal dan Kinerja Terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia: Efek Moderasi dari Kinerja”. Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah penambahan dua variabel independen, yaitu politik dinasti dan jumlah pelanggaran sistem pengendalian internal. Penambahan variabel politik dinasti dan jumlah pelanggaran sistem pengendalian internal dalam penelitian ini dilakukan atas dasar fenomena yang terjadi pada tahun 2013-2015. Dimana, pada tahun 2013, isu mengenai politik dinasti ramai diperbincangkan setelah adanya penangkapan terhadap

Tubagus Chaeri Wardhana yang merupakan adik ipar dari Gubernur Banten (Ratu Atut Chosiyah) dan suami Walikota Tangerang Selatan (Airin Rachmi Diany) atas dugaan suap ke Mahkamah Konstitusi terkait kasus pilkada Lebak, Banten. Dari penangkapan tersebut, terungkaplah jaringan politik dinasti dari keluarga Ratu Atut Chosiyah, sehingga pada saat itu isu mengenai politik dinasti sangat ramai diperbincangkan. Selanjutnya, berdasarkan data jumlah kelemahan SPI yang terdapat dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK RI, pada tahun 2013-2014 terjadi tren kenaikan jumlah kelemahan SPI yang ditemukan pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Dimana pada tahun 2013 terjadi 6.943 kasus kelemahan SPI oleh pemerintah daerah, dan pada 2014 mengalami kenaikan menjadi 7.642 kasus kelemahan SPI. Pada tahun 2015, kasus kelemahan SPI oleh pemerintah daerah mengalami sedikit penurunan dari tahun sebelumnya menjadi 7.093 kasus kelemahan SPI.

Dari fenomena-fenomena yang telah dijelaskan tadi, peneliti tertarik untuk menguji apakah variabel politik dinasti dan jumlah pelanggaran sistem pengendalian internal berpengaruh terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Nuritomo dan Rossieta (2014) mengungkapkan bahwa politik dinasti berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah. Hasil ini searah dengan penelitian yang dilakukan Anggraini dan Riharjo (2017), yang menyatakan bahwa politik dinasti berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah. Selanjutnya, dalam penelitian yang dilakukan Purbasari dan Bawono (2017) diperoleh hasil bahwa jumlah temuan sistem

pengendalian internal berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas laporan keuangan. Hasil ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan Rasmini dan Masdiantini (2018) yaitu kelemahan sistem pengendalian internal berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah. Tahun data yang digunakan dalam penelitian ini juga diubah, dimana peneliti terdahulu menggunakan data tahun 2012-2013 dalam penelitiannya, dan dalam penelitian ini digunakan data tahun 2013-2015. Hal ini didasarkan pada saran peneliti terdahulu.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul: **“PENGARUH DESENTRALISASI FISKAL, POLITIK DINASTI, DAN JUMLAH PELANGGARAN SISTEM PENGENDALIAN INTERNAL TERHADAP AKUNTABILITAS PELAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH DENGAN VARIABEL KINERJA SEBAGAI VARIABEL MODERASI”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah kemandirian daerah berpengaruh positif terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah?
2. Apakah ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah?

3. Apakah efektivitas keuangan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah?
4. Apakah politik dinasti berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah?
5. Apakah jumlah pelanggaran sistem pengendalian internal berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah?
6. Apakah kinerja pemerintah daerah dapat memoderasi hubungan kemandirian daerah terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah?
7. Apakah kinerja pemerintah daerah mampu memoderasi hubungan ketergantungan pada pemerintah pusat terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah?
8. Apakah kinerja pemerintah daerah mampu memoderasi hubungan politik dinasti terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji kemandirian daerah berpengaruh positif terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah.
2. Untuk menguji ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah.

3. Untuk menguji efektivitas keuangan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah.
4. Untuk menguji politik dinasti berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah.
5. Untuk menguji jumlah pelanggaran sistem pengendalian internal berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah.
6. Untuk menguji kinerja pemerintah daerah mampu memoderasi hubungan kemandirian daerah dengan akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah.
7. Untuk menguji kinerja pemerintah daerah mampu memoderasi hubungan ketergantungan pada pemerintah dengan akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah.
8. Untuk menguji kinerja pemerintah daerah mampu memoderasi hubungan politik dinasti dengan akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan melalui bukti empiris mengenai pengaruh desentralisasi fiskal, politik dinasti, serta jumlah pelanggaran sistem pengendalian internal terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah dengan kinerja sebagai variabel moderasi.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan serta pertimbangan dalam rangka peningkatan akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah. Sehingga mampu tercipta pemerintahan yang terbebas dari korupsi serta adanya peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat.
- b. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi terkait bagaimana penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pentingnya akuntabilitas pelaporan keuangan daerah. Sehingga masyarakat diharapkan selalu melakukan pengawalan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

