

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Otonomi daerah merupakan salah satu instrumen yang dinilai efektif dalam pelaksanaan pemerataan pembangunan di setiap daerah, yang harapannya terjadi efisiensi dan keefektifan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah serta mampu menjadi solusi atas ketimpangan antar daerah yang dianggap sebagai dampak dari sistem sentralistik yang kurang adil. Kebijakan tersebut memberikan kesempatan kepada daerah dalam menjalankan fungsi pelayanan dan pelaksanaan pembangunan dalam mengejar ketertinggalannya dari daerah lain sesuai dengan kewenangan yang diaturnya. Implikasinya terhadap daerah adalah menjadikan daerah memiliki peran yang penting dalam mengatasi masalah pemerataan pembangunan dan pengelolaan pemerintahan secara mandiri. Sebagai pelaksana utama pembangunan, pemerintah daerah memiliki kewajiban dalam melaksanakan program-program pembangunan yang memiliki dampak terhadap kesejahteraan masyarakatnya.

Pada prinsipnya kebijakan otonomi daerah adalah untuk mendukung pembangunan nasional di negeri ini demi tercapainya pemerataan kapasitas daerah dari berbagai aspek. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dalam menjalankan otonomi seluas-luasnya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Hubungan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten kota saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai suatu sistem pemerintahan. Salah satu wujud pelaksanaan otonomi daerah ini adalah dengan adanya otonomi dalam aspek

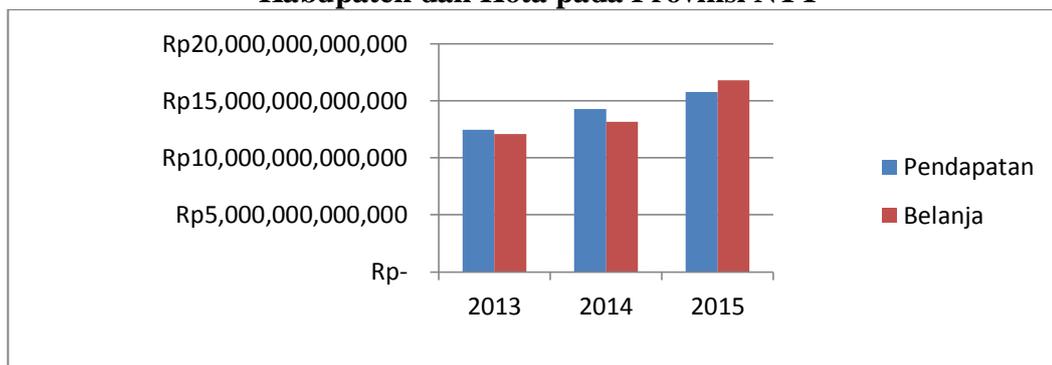
pengelolaan keuangan daerah yang disebut otonomi fiskal atau desentralisasi fiskal.

Desentralisasi fiskal merupakan komponen inti dari desentralisasi karena untuk menjalankan kewenangan yang telah ditransfer diperlukan sumber pembiayaan yang memadai menurut Moisiu 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. Disamping itu menurut Moisiu 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.

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. Desentralisasi fiskal juga harus didukung dengan mekanisme *Good Public Governance* khususnya dalam konteks pemerintahan atau tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang baik (Halim dan Igbal, 2012). 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).

**Gambar 1.1 Jumlah Pendapatan dan Belanja Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota pada Provinsi NTT**



Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi NTT

Berdasarkan Gambar 1.1 dapat dilihat bahwa jumlah pendapatan dan belanja pemerintah daerah Kabupaten dan Kota pada Provinsi NTT dari tahun 2013 sampai tahun 2015 mengalami peningkatan. Pada tahun 2013 jumlah pendapatan senilai Rp 12.476.417.939.000 dan jumlah belanja senilai Rp

12.114.003.528.000. Pada tahun 2014 jumlah pendapatan senilai Rp14.272.918.836.000 dan jumlah belanja senilai Rp 13.174.283.359.000. Pada tahun 2015 jumlah pendapatan senilai Rp 15.769.640.335.000 dan jumlah belanja senilai Rp 16.791.687.828.000. Dari data ini dapat dikatakan bahwa peningkatan pendapatan dan belanja pemerintah kabupaten dan kota dari tahun ke tahun menunjukkan adanya proses meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Khususnya dari sisi pengelolaan dan pelaporan keuangan, Pemerintah daerah harus mengelola dan melaporkan keuangannya secara akuntabel dan transparan. Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah (Halim, 2007). Berdasarkan UU 33 tahun 2004 pasal 66 ayat 5, pengelolaan keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif dan transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatuhan dan manfaat bagi masyarakat. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dengan pendekatan kinerja yang berorientasi pada *output*, dengan menggunakan konsep nilai uang (*value for money*) serta prinsip pemerintahan yang baik (*good goverment governance*). 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 pada pemerintah daerah kabupaten dan kota pada Provinsi Nusa Tenggara Timur masih dikatakan kurang baik. Ini terlihat dari opini yang diberikan oleh BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota pada Provinsi Nusa Tenggara Timur.

**Tabel 1.1**  
**Daftar Opini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)**  
**Kabupaten dan Kota pada Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2011-2015**

No	Entitas Pemerintah Daerah	Opini BPK				
		2011	2012	2013	2014	2015
1	Kab. Alor	TMP	TMP	WDP	WDP	WDP
2	Kab. Belu	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
3	Kab. Ende	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
4	Kab. Flores Timur	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
5	Kab. Kupang	TMP	TMP	TMP	WDP	TMP
6	Kab. Lembata	TMP	WDP	WDP	WDP	*
7	Kab. Malaka	-	-	-	TMP	TMP
8	Kab. Manggarai	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
9	Kab. Manggarai Barat	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
10	Kab. Manggarai Timur	TMP	TMP	WDP	WDP	WDP
11	Kab. Nagekeo	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
12	Kab. Ngada	TMP	WDP	WDP	WDP	WDP
13	Kab. Rote Ndao	TMP	TMP	TMP	WDP	WDP
14	Kab. Sabu Rai Jua	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
15	Kab. Sikka	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
16	Kab Sumba Barat	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
17	Kab. Sumba Barat Daya	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
18	Kab. Sumba Tengah	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
19	Kab. Sumba Timur	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP
20	Kab. Timor Tengah Selatan	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
21	Kab. Timor Tengah Utara	TMP	WDP	WDP	WDP	WDP
22	Kota Kupang	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP

Sumber: Data IHPS I Tahun 2016

Keterangan:

WTP : Opini Wajar Tanpa Pengecualian

WTP DPP : Opini Wajar Tanpa Pengecualian Dengan Paragraf Penjelas

WDP : Opini Wajar Dengan Pengecualian

TW : Tidak Wajar

TMP : Pernyataan Menolak Memberikan Opini atau Tidak Memberikan Pendapat

\* : Terlambat Menyerahkan LKPD kepada BPK

Berdasarkan tabel 1.1 dapat dilihat bahwa dalam jangka waktu 5 tahun yaitu tahun 2011 sampai tahun 2015 opini BPK terhadap Kabupaten dan Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur bervariasi. Pada Tahun 2011, dari 20 Kabupaten dan 1 Kota terdapat 13 Kabupaten dan 1 kota yang mendapat Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) sedangkan 7 Kabupaten mendapat Opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP). Pada tahun 2012, dari 20 Kabupaten dan 1 Kota terdapat 16 Kabupaten dan 1 Kota yang mendapat Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) sedangkan 3 Kabupaten mendapat opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP). Pada tahun 2013, dari 20 Kabupaten dan 1 Kota terdapat 18 Kabupaten dan 1 Kota yang mendapat Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) sedangkan 2 Kabupaten mendapat opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP). Pada tahun 2014, dari 21 Kabupaten dan 1 Kota terdapat 20 Kabupaten dan 1 Kota yang mendapat Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) sedangkan 1 Kabupaten mendapat Opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP). Pada tahun 2015, dari 21 Kabupaten dan 1 Kota terdapat 1 Kabupaten mendapatkan Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), 18 Kabupaten dan 1 Kota yang mendapat Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), 2 Kabupaten mendapat opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP) dan 1 Kabupaten dinyatakan terlambat menyerahkan LKPD kepada BPK. Dari data di atas dapat diketahui bahwa LKPD Kabupaten dan Kota Pada Provinsi Nusa Tenggara Timur masih jauh dari Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Dari fenomena yang ada peneliti merasa perlu melakukan penelitian berkaitan dengan masalah di atas. Penelitian ini mengacu pada peneliti terdahulu

yang berkaitan dengan fenomena di atas, antara lain: (i) Penelitian yang dilakukan oleh Amy Fontanella dan Hilda Rossieta, tahun 2014 dengan judul Pengaruh Desentralisasi Fiskal dan Kinerja terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah menyatakan bahwa Desentralisasi Fiskal dalam bentuk Tingkat Kemandirian Daerah dan Kinerja penyelenggaraan pemerintah berpengaruh positif terhadap kemungkinan tingginya Akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah; (ii) Penelitian yang dilakukan oleh Mudhofar dan Tahar, tahun 2015, dengan judul Pengaruh Desentralisasi Fiskal dan Kinerja terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia menyatakan kemandirian daerah dan kinerja berpengaruh terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah. Sementara variabel ketergantungan pada pemerintah pusat dan efektivitas tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah. Sedangkan kinerja sebagai pemoderasi hanya berpengaruh atas hubungan ketergantungan pada pemerintah pusat terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan Pemda dan tidak berpengaruh pada hubungan kemandirian daerah terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah;(iii) Penelitian yang dilakukan oleh Jefri Atriana, tahun 2016, dengan judul Pengaruh Desentralisasi Fiskal dan Kinerja terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah Pada Provinsi Sulawesi Tenggara menyatakan bahwa tidak terdapat pengaruh yang signifikan pada akuntabilitas yakni pada variabel kemandirian dan ketergantungan. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja daerah yang baik akan menghasilkan opini audit yang baik, sedangkan

kemandirian dan ketergantungan yang tinggi tidak terkait langsung dengan penerimaan opini laporan keuangan pemerintah daerah.

Melihat penelitian terdahulu, terdapat perbedaan yang cukup signifikan, dan yang berbeda dari masing-masing penelitian ini adalah lokasi dan tahun periode penelitian. Penelitian ini mengambil lokasi di Provinsi Nusa Tenggara Timur, alasan dipilihnya Provinsi Nusa Tenggara Timur karena untuk mengulas lebih dalam lagi mengenai pelaporan keuangan pemerintah daerah kabupaten dan kota yang masih jauh dari opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) pasca otonomi daerah. Dan untuk periode tahunnya peneliti menggunakan tahun terbaru agar lebih *up to date*, yaitu tahun 2013-2015. Berdasarkan fenomena yang ada, maka peneliti mencoba melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Desentralisasi Fiskal dan Kinerja Terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Dan Kota Pada Provinsi Nusa Tenggara Timur”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Masalah yang akan menjadi fokus penelitian adalah sebagai berikut:

- a. Apakah desentralisasi fiskal berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten dan Kota pada Provinsi Nusa Tenggara Timur ?
- b. Apakah kinerja pemerintah berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten dan Kota pada Provinsi Nusa Tenggara Timur ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

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

- a. Untuk menguji pengaruh desentralisasi fiskal terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten dan Kota pada Provinsi Nusa Tenggara Timur.
- b. Untuk menguji pengaruh kinerja pemerintah terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten dan Kota pada Provinsi Nusa Tenggara Timur.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

- a. Bagi pemerintah daerah kabupaten dan kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur, 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. Bagi Universitas Katolik Widya Mandira, penelitian diharapkan mampu menjadi masukan bagi universitas dan hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi mahasiswa/i.
- c. Bagi Peneliti, hasil dari penelitian ini merupakan salah satu bentuk pengembangan kemampuan peneliti dalam penerapan ilmu yang diperoleh selama masa perkuliahan serta sebagai salah satu syarat untuk mendapat gelar sarjana di Universitas Katolik Widya Mandira Kupang.