

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasca runtuhnya pemerintahan Presiden Soeharto yang selama hampir 32 tahun memerintah Indonesia, pada tahun 1998 Indonesia memasuki fase baru dalam pemerintahan dan demokrasi. Pemerintahan orde baru berakhir dan orde reformasi dimulai. Pemerintahan orde baru memiliki kecenderungan sentralistik, pada era reformasi diubah menjadi desentralistik. Reformasi birokrasi dan otonomi daerah menjadi salah satu isu utama era reformasi ini. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Implementasi otonomi daerah ini menimbulkan berbagai permasalahan karena daerah memiliki kapasitas dan kemampuan yang berbeda-beda baik dari sisi keuangan, ketersediaan infrastruktur maupun kapasitas sumberdaya manusia (Syahrudin, 2006). Pelaksanaan otonomi daerah yang diikuti dengan transfer kekuasaan dan wewenang pengelolaan beberapa urusan pemerintah pusat ke daerah mengharuskan reformasi pengelolaan pemerintah pada berbagai aspek termasuk pengelolaan keuangan daerah (Carnegie, 2005). Reformasi birokrasi dilakukan untuk dapat mewujudkan *good governance* dan *clean government* sebagai perwujudan dari penerapan konsep *New Public Management* (NPM).

Akuntabilitas diharapkan mampu mengubah kondisi pemerintahan yang masih kurang dalam memberikan pelayanan publik dan pemerintahan yang korup menuju suatu tatanan pemerintahan yang demokratis. Dengan penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel akan mendapat dukungan dari publik. Karena Akuntabilitas dapat menjadi cerminan komitmen pemerintah dalam melayani publik. Hal tersebut akan mampu membangun kepercayaan masyarakat atas apa yang diselenggarakan, direncanakan, dan dilaksanakan oleh program yang berorientasi kepada publik.

Penyempurnaan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 telah mengubah akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal (kepada pemerintah pusat) ke pertanggungjawaban horisontal (kepada masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Akuntabilitas merupakan bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik (Mardiasmo, 2006).

Dalam konteks demokrasi, masyarakat sebagai pihak yang memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah berhak memperoleh informasi atas kinerja pemerintah. Dengan adanya akuntabilitas pemerintah daerah, masyarakat dapat berperan dalam pengawasan atas kinerja pemerintah daerah, sehingga jalannya pemerintahan dapat berlangsung dengan baik. Dengan demikian sejauh mana

tingkat pengungkapan kinerja pemerintah daerah melalui akuntabilitas pemerintah menjadi hal yang penting bagi keberlangsungan pemerintahan daerah.

Sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan yang diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah adalah dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan. Pemerintah daerah harus mengelola dan melaporkan keuangannya secara akuntabel dan transparan. 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.

Tujuan utama penerapan *Good Governance* dalam sektor pemerintahan adalah meningkatkan akuntabilitas, partisipasi, transparansi dan kinerja publik dalam urusan pemerintahan (Kapucu, 2009). Menurut Crawford dan Hermawan (2009) 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. Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah 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 (PP No.3 tahun 2007).

Akuntabilitas dipengaruhi oleh desentralisasi fiskal, desentralisasi fiskal menyebabkan terjadinya aliran dana yang cukup besar dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (Syahrudin, 2006). Dengan desentralisasi fiskal mampu meningkatkan efisiensi, efektifitas, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dan pelaporan keuangan pemerintah (Moisiu, 2013) Namun pada beberapa negara justru ditemukan tingkat korupsi yang semakin tinggi pasca implementasi desentralisasi fiskal (Moisiu, 2013). Di Indonesia, desentralisasi fiskal justru meningkatkan kecenderungan korupsi di daerah (Rinaldi, *et al*, 2007). Temuan senada juga disampaikan oleh Liu (2007) bahwa efek negatif desentralisasi fiskal adalah justru meningkatkan korupsi, bukan menghasilkan perbaikan kualitas pelayanan publik.

Salah satu prinsip desentralisasi fiskal yaitu *money follow functions*, yaitu dimana pemerintah daerah mendapat kewenangan dan kepercayaan dalam melaksanakan fungsi pelayanan dan pembangunan di daerahnya. Pemerintah pusat memberikan dukungan dengan menyerahkan dan memebri kewenangan sumber- sumber penerimaan kepada daerah untuk dikelola secara optimal agar mampu membiayai daerahnya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Selain itu, pemerintah pusat juga memberikan dana transfer yang dapat dikelola daerah

dalam pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tujuannya adalah untuk mengatasi ketimpangan fiskal dengan pemerintah pusat dan antar pemerintah daerah lainnya. Untuk meminimilaisir ketergantungan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat melalui dana transfer tersebut, daerah dituntut dapat mengoptimalkan kemampuannya dalam menggali potensi pendapatannya.

Dalam sebuah negara, desentralisasi merupakan salah satu proses penting dalam perkembangan demokrasi. Agar demokrasi berjalan dengan baik, negara memerlukan strategi desentralisasi (Mimba, 2007). Desentralisasi dan demokrasi lahir sebagai upaya untuk membongkar sentralisme kekuasaan. Dengan kata lain, demokrasi dan desentralisasi tidak menghendaki adanya pemusatan kekuasaan karena kekuasaan yang terpusat akan cenderung disalahgunakan (Carnegie, 2005).

Tujuan dari desentralisasi fiskal dan kekuasaan ini tampaknya tidak berjalan sempurna. Pemilihan yang dilakukan secara langsung oleh rakyat yang diharapkan memajukan daerah tidak sepenuhnya berhasil. Politik patrimonial yang kuat dalam politik telah menempatkan lembaga-lembaga demokrasi dalam posisi yang rapuh (Choi, 2009). Masalah lainnya yang muncul adalah meningkatnya kecenderungan eksekutif yang lebih kuat dari legislatif (Nuritomo dan Rossieta, 2014). Hal ini berdampak pada *checks and balances* kurang efektif. Sesuai dengan UU No 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Kepala daerah saat ini tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD karena mereka dipilih secara langsung oleh rakyat, bukan oleh legislatif.

Pemilihan kepala daerah secara langsung menjadi salah satu fenomena munculnya politik dinasti. Asako et al. (2010) mendefinisikan politik dinasti sebagai mereka yang mewarisi jabatan publik yang sama dari anggota keluarga mereka yang memegangnya sebelum mereka. Politik dinasti secara sederhana dapat diartikan sejumlah kecil keluarga mendominasi distribusi kekuasaan (Querrubin, 2010).

Nuritomo dan Rossieta (2014) mengatakan bahwa sebagai negara yang penduduknya memiliki rata-rata tingkat pendidikan rendah dan kemiskinan tinggi, proses demokrasi sangat rentan terhadap tumbuhnya politik dinasti. Praktik politik dinasti di Indonesia semakin meningkat, terpapar jelas dari barat Indonesia sampai Indonesia bagian timur. Bukan hanya Provinsi Banten, praktik politik dinasti tampaknya juga terjadi di Lampung, Riau, Belitung, Sumatera Barat, Jawa Barat, Jawa Tengah, Yogyakarta, Kalimantan, Bali, Sulawesi, dan daerah lainnya dengan sebaran yang semakin merata diseluruh Indonesia.

Meskipun politik dinasti menjadi perhatian yang besar dalam pembuatan peraturan pada Pasal 7 huruf (r) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah. Namun Mahkamah Konstitusi (MK) melalui sidang putusan perkara nomor 33/PUU-XIII/2015, menganulir larangan seorang calon kepala daerah berkonflik kepentingan dengan petahana (Kepala Daerah yang sedang menjabat), yang disematkan dalam UU Nomor 8 Tahun 2015. Peraturan tersebut pun batal sebelum sempat diterapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam Pilkada serentak tahun 2015 ini. Penelitian berkaitan tentang dinasti politik masih jarang

dilakukan. Berbagai pendapat negatif mengenai politik dinasti masih memerlukan pembuktian empiris. Penelitian tentang hubungan antara politik dinasti dengan akuntabilitas dan kinerja keuangan pemerintah daerah masih sangat jarang dilakukan.

Berdasarkan uraian di atas peneliti memilih menambah variabel politik dinasti, sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian selanjutnya mengenai politik dinasti. Penelitian ini diberi judul **“Pengaruh Kinerja Keuangan , Politik Dinasti, Kinerja Pemerintah Daerah Terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah Tahun 2013 - 2014”**

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Amy Fontanella dan Hilda Rossieta (2014), Variabel yang dipilih adalah akuntabilitas pelaporan keuangan daerah sedangkan variabel desentralisasi fiskal diganti menjadi kinerja keuangan. Untuk Variabel Politik Dinasti dan Kinerja Pemerintah Daerah diambil dari penelitian Nuritomo dan Hilda Rossieta (2014) dengan pengukuran kinerja diganti menggunakan Skor Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah desentralisasi fiskal berpengaruh positif terhadap tingkat akuntabilitas pelaporan keuangan ?
2. Apakah tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh negatif terhadap tingkat akuntabilitas pelaporan keuangan ?

3. Apakah politik dinasti berpengaruh negatif terhadap tingkat akuntabilitas pelaporan keuangan ?
4. Apakah kinerja pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap tingkat akuntabilitas pelaporan keuangan ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh desentralisasi fiskal terhadap tingkat akuntabilitas pelaporan keuangan.
2. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat terhadap tingkat akuntabilitas pelaporan keuangan.
3. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh politik dinasti terhadap tingkat akuntabilitas pelaporan keuangan.
4. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh kinerja pemerintah daerah terhadap tingkat akuntabilitas pelaporan keuangan.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diperoleh dari penelitian ini yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan dengan memberikan bukti empiris tentang pengaruh kinerja keuangan, politik dinasti dan kinerja pemerintah daerah terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah yang selama ini masih relatif terbatas pembahasannya dalam literatur.

2. Manfaat Praktis

Manfaat yang dapat diambil dari aspek praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman serta prediksi tentang perkembangan tata kelola publik di Indonesia khususnya terkait akuntabilitas dana publik yang dikelola oleh Pemerintah Daerah. Diharapkan dapat menjadi tambahan informasi bagi pemerintah untuk melakukan kajian dan peraturan tentang pemerintah daerah di Indonesia serta dalam upaya membangun akuntabilitas yang lebih baik bagi keuangan daerah.