

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Organisasi sektor publik memiliki sifat dan karakteristik yang unik dan berbeda dengan organisasi komersial. Salah satu ciri dari organisasi ini adalah tujuan yang ingin dicapai. Organisasi sektor publik, termasuk di dalamnya pemerintah daerah, mengelola dan mengalokasikan sumber daya publik untuk mencapai tujuan. Pemerintah daerah wajib mempertanggungjawabannya kepada publik. Pertanggungjawaban baik berupa aktivitas atas sumber daya, termasuk bagaimana pengelolaan keuangan daerah (Marsiwi, 2010 dalam Marsiwi dan Hartono, 2014). Pemerintah daerah sebagai pihak yang diserahi tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak.

Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan termuat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat. Evaluasi terhadap pengelolaan keuangan daerah dan pembiayaan keuangan daerah akan sangat menentukan kedudukan suatu pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah. Otonomi daerah berarti

terjadinya pengelolaan keuangan daerah yang lebih baik dengan pemenuhan asas akuntabilitas dan transparansi. Penggunaan dana publik sangat menuntut adanya pengelolaan dana daerah yang bertanggungjawab.

Menurut Halim (2001) dalam Saputra (2014) menjelaskan bahwa ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi, yaitu (1) kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya, dan (2) ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, agar pendapatan asli daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar. Keuangan daerah itu sendiri merupakan sumber daya yang dominan dalam menopang kemampuan otonomi daerah. Otonomi daerah berarti terjadinya pengelolaan keuangan daerah yang lebih baik dengan pemenuhan asas akuntabilitas dan transparansi. Akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan pemerintah pusat maupun daerah merupakan tujuan penting reformasi akuntansi dan administrasi sektor publik. Akuntabilitas dan transparansi tersebut dimaksudkan untuk memastikan bahwa pengelolaan keuangan pemerintah yang dilakukan aparatur pemerintah berjalan dengan baik. Hal tersebut seiring dengan tuntutan masyarakat agar organisasi sektor publik meningkatkan kualitas, profesionalisme dan akuntabilitas publik dalam menjalankan aktivitas pengelolaan keuangan pemerintah pusat atau daerah. Pengelolaan keuangan pemerintah yang baik

harus didukung kinerja pemerintah yang berkualitas, karena jika kualitas kinerja pemerintah daerah rendah, kemungkinan memberikan kelonggaran terhadap lembaga pemerintah lainnya untuk melakukan penyimpangan penggunaan anggaran atau laporan keuangan lainnya.

Penilaian kinerja terhadap lembaga atau orang, tidak hanya berlaku pada lembaga atau orang yang berorientasi profit saja melainkan juga perlu dilakukan pada lembaga atau orang non komersial. Hal ini dimaksudkan agar dapat diketahui sejauh mana pemerintah menjalankan tugasnya dalam roda pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan terhadap masyarakat dengan menyampaikan laporan keuangan secara terbuka. Untuk itu pemerintah daerah dituntut untuk mampu membangun ukuran kinerja yang baik.

Pertanggungjawaban pemerintah sangat erat hubungannya dengan kinerja keuangan pemerintah. Kinerja merupakan pencapaian atas apa yang direncanakan, baik oleh pribadi maupun organisasi. Apabila pencapaian sesuai dengan yang direncanakan, maka kinerja yang dilakukan terlaksana dengan baik. Apabila pencapaian melebihi dari apa yang direncanakan dapat dikatakan kinerjanya sangat bagus. Itu artinya bahwa pemerintah mampu bertanggungjawab atas amanah yang diberikan masyarakat dengan memperbaiki kinerja dari periode ke periode. Apabila pencapaian tidak sesuai dengan apa yang direncanakan atau kurang dari apa yang direncanakan, maka kinerjanya buruk. Kinerja yang baik dari pemerintah daerah dengan mengelola berbagai sumber daya dicerminkan melalui PAD yang semakin baik. Pengukuran Kinerja Keuangan sangat penting untuk menilai

akuntabilitas pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan yang menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara efisien, efektif, dan ekonomis. Efisien berarti penggunaan dana masyarakat tersebut menghasilkan output yang maksimal, efektif berarti penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan untuk kepentingan publik, dan ekonomis berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada tingkat harga yang paling murah (Mardiasmo, 2004:182). Pengukuran kinerja berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan UU No.33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dan pasal 4 PP No.105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, dalam menentukan ukuran kinerja keuangan daerah dengan menggunakan rasio keuangan yang dapat dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD. Dalam organisasi pemerintah untuk mengukur kinerja keuangan ada beberapa ukuran kinerja, yaitu rasio kemandirian, rasio efektifitas PAD, rasio efisiensi belanja daerah, rasio belanja modal, dan rasio tingkat ketergantungan daerah.

Selain melalui ukuran kinerja keuangan, pemerintah daerah dalam melaksanakan akuntabilitasnya juga melihat dari tingkat ketergantungan daerah. Tingkat ketergantungan daerah itu bagaimana pemerinath daerah mampu dalam melaksanakan otonomi daerah dengan mampu untuk mandiri

dalam hal keuangan. Ketergantungan daerah itu sendiri dapat dilihat dari dana perimbangan. Dana perimbangan terdapat pada struktur APBD. Menurut Halim (2008) mengemukakan bahwa Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Semakin tingginya dana perimbangan yang diterima oleh daerah maka tingkat ketergantungan daerah tersebut sangat tinggi kepada pemerintah pusat. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus mampu mengoptimalkan atau menggali sumber-sumber PAD, agar pemerintah daerah lebih mandiri dan mampu dalam menjalankan amanat otonomi daerah yang menunjukkan kemandirian daerah dan kewenangan luas dalam menyelenggarakan urusan rumah tangga pemerintahan daerah serta tidak selalu bergantung dengan dana dari pemerintah pusat. Apabila pemerintah mampu mengelola PAD dengan baik dan PAD lebih besar dari Dana perimbangan, maka dapat dikatakan kinerja pemerintah daerah telah berhasil dan pemerintah daerah tidak ketergantungan mengenai dana perimbangan yang ditransfer dari pemerintah pusat. Dalam meningkatkan PAD pemerintah daerah dapat mengefektifkan pemungutan pajak atau retribusi dan mengefisienkan cara pemungutannya pada obyek dan subyek yang sudah ada misalnya melakukan perhitungan potensi, penyuluhan, meningkatkan pengawasan dan pelayanan serta melakukan usaha-usaha untuk meningkatkan PAD dengan cara menjaring wajib pajak baru melalui pendataan dan pendaftaran atau menggali pajak baru.

Sebagai Provinsi Jawa Tengah, Provinsi tersebut memiliki beberapa potensi yang dapat dijadikan sumber penerimaan Pendapatan Daerah, yaitu: (1) PAD yang terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah. (2) Dana Perimbangan yang terdiri dari Bagi Hasil Pajak, Bagi Hasil Bukan Pajak, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Bagi Hasil Pajak dan Bantuan Keuangan dari Pemerintah Provinsi. (3) Lain-lain Pendapatan Yang Sah. Kabupaten-kabupaten yang ada di Provinsi Jawa Tengah adalah kabupaten-kabupaten pemerintah daerah yang telah menyelenggarakan otonomi daerah, tetapi dalam pengelolaan keuangannya masih ada yang kurang baik. Hal ini ditunjukkan dari APBD tahun 2013-2017 dibagian dana perimbangan masih terus meningkat meskipun setiap periode PAD juga terus meningkat.

Seiring dengan kebutuhan dalam pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah harus melakukan transparansi informasi sebagai bentuk akuntabilitas terhadap kinerja pemerintah. Akuntabilitas merupakan suatu wujud pertanggungjawaban dari suatu instansi pemerintah atas kegiatan yang telah dilaksanakan dalam waktu satu tahun yang disusun melalui media pelaporan. Fokus perhatian organisasi sektor publik terhadap isu penguatan akuntabilitas kinerja dilakukan dengan menerapkan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) yang merupakan sarana untuk melaporkan penyelenggaraan pemerintahan apakah sudah terlaksana dengan efektif, efisien, bersih, akuntabel, dan tepat sasaran. (SAKIP) yang baik telah

diamanatkan dalam instruksi Presiden Nomor 7 Thn 1999 tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Setiap pemerintah daerah harus menerapkan SAKIP dan melaporkan kinerjanya melalui Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) yang akan dievaluasi oleh Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) di bawah koordinasi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB) sebagai pihak yang bertugasmelakukan penguatan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Pentingnya akuntabilitas kinerja dan masih rendahnya capaian hasil evaluasi akuntabilitas kinerja pemerintah daerah merupakan topik yang menarik untuk diteliti. Penelitian mengenai akuntabilitas kinerja pemerintah daerah perlu dilakukan untuk mengetahui faktor apa yang dapat mempengaruhi capaian kinerja pemerintah daerah.

Hasil dari akuntansi adalah laporan keuangan. Pada dasarnya pembuatan laporan keuangan adalah suatu bentuk kebutuhan transparansi yang merupakan syarat pendukung adanya akuntabilitas yang berupa keterbukaan pemerintah atas aktivitas pengelolaan sumber daya publik (Mardiasmo, 2006). Tingkat akuntabilitas salah satunya dapat dilihat dari opini audit yang dikeluarkan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) untuk tolok ukur kewajaran penyajian laporan keuangan instansi pemerintah sebagai bentuk transparansi keuangan dan pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat.

Sejak paket perundang-undangan tentang akuntabilitas diberlakukan, opini audit atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tentunya

menjadi hal yang sangat penting dan menjadi suatu hal yang harus diperhatikan. Karena mengingat dana yang dikelola oleh pemerintah adalah dana publik. Kondisi ini menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah daerah untuk memperbaiki kualitas laporan keuangan mereka dengan menerapkan akuntansi menuju transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan.

Provinsi Jawa Tengah merupakan salah satu Provinsi yang prestasi akuntabilitasnya layak dijadikan contoh. LKPD Provinsi Jawa Tengah terus mengalami peningkatan opini audit BPK yang signifikan sejak Tahun Anggaran 2012 hingga berhasil mempertahankan atau memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian enam tahun berturut-turut sejak Tahun Anggaran 2012. Selain itu Pemprov Jawa Tengah juga berhasil memperoleh nilai “BB” untuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) tahun 2017. Hal menarik dari penelitian ini adalah bagaimana Pemprov Jawa Tengah berhasil memperoleh banyak prestasi dalam hal akuntabilitas dan tata kelola keuangan yang baik sedangkan banyak Pemprov yang belum berhasil memperoleh opini WTP dari BPK.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Dini Hariyanti, dkk pada tahun 2017 mengenai ukuran kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota Pangkalpinang jika dilihat dari Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (RKKD) pada tahun anggaran 2010 sampai dengan 2015 masih tergolong rendah sekali dalam memenuhi kebutuhan dana untuk penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat. Ini terlihat dari hasil rata-rata RKKD Pemerintah Daerah Kota Pangkalpinang

dari tahun anggaran 2010 sampai dengan 2015, berdasarkan pengolahan data yang diringkas dari Laporan Realisasi APBD kota Pangkalpinang adalah sebesar 14,31%. Pada kisaran rata-rata RKKD kota pangkalpinang tersebut maka pola hubungan keuangan daerah Kota Pangkalpinang masuk kedalam kategori Instruktif. Dimana pengelolaan keuangan daerah Kota Pangkalpinang masih didominasi oleh bantuan dana dari Pemerintah Pusat. Maka dapat dikatakan Pemerintah Daerah kota Pangkalpinang masih belum mampu melaksanakan otonomi daerah. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Pangkalpinang jika dilihat dari Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal (RDDF) tahun anggaran 2010 sampai dengan 2015 masih kurang. Ini terlihat dari rata-rata RDDF selama tahun 2010 sampai dengan tahun 2015 sebesar 12,35%. Artinya pemerintah pusat memberikan kewenangan dan tanggung jawab yang kecil kepada Pemerintah Daerah Kota Pangkalpinang dalam melaksanakan pembangunan. Hal ini juga berkaitan dengan Rasio Kemandirian Keuangan Daerah yang masih sangat rendah, dimana pengelolaan keuangan pemerintah daerah kota pangkalpinang masih bergantung kepada bantuan dana dari pemerintah pusat. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Pangkalpinang jika dilihat dari Rasio Efektifitas PAD terbilang masih cukup efektif dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang sudah ditetapkan dalam laporan APBD. Hal ini terlihat dari rata-rata Rasio Efektifitas PAD pemerintah Daerah Kota Pangkalpinang tahun anggran 2010 sampai dengan tahun 2015 adalah sebesar 99,81% sehingga termasuk kedalam kategorii yang

cukup efektif. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Pangkalpinang jika di lihat dari Rasio Efisiensi Belanja tahun anggaran 2010 sampai dengan tahun 2015 sudah efisien. Hal ini terlihat dari hasil Rasio Efisiensi Belanja Kota Pangkalpinang tahun anggaran 2010 sampai dengan tahun 2015 yakni sebesar 83,65%. Karena Rasio Efisiensi Belanja Pemerintah Daerah kota Pangkalpinang tahun anggaran 2010 sampai dengan tahun 2015 masih kurang dari 100% dari nilai anggaran belanjanya sehingga dapat dikatakan bahwa Pemerintah Daerah Kota Pangkalpinang sudah efisien dalam menggunakan anggaran belanjanya. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Pangkalpinang tahun anggaran 2010 sampai dengan tahun 2015 jika dilihat dari Rasio Keserasian masih banyak mengalokasikan dana belanja untuk belanja operasi daripada belanja modal. Ratarata belanja operasi pemerintah daerah kota pangkalpinang tahun anggaran 2010 sampai dengan tahun 2015 adalah sebesar 77,42% dan belanja modalnya sebesar 23,82%. Hal ini menunjukkan Pemerintah Daerah Kota Pangkalpinang lebih condong kepada pengeluaran-pengeluaran rutin daripada memperhatikan pembangunan daerah. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Pangkalpinang tahun anggaran 2010 sampai dengan tahun 2015 jika dilihat dari Rasio Pertumbuhan PAD, Rasio Pertumbuhan Pendapatan Daerah, Rasio Pertumbuhan Belanja Operasi dan Rasio Pertumbuhan Belanja Modal sudah mengalami pertumbuhan yang positif walaupun masih mengalami kenaikan dan penurunan.

Penelitian ini mengacu pada penelitian terdahulu, yaitu penelitian Nurlia (2017) yang berjudul Analisis Rasio Keuangan Untuk Mengukur Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Labuhan Batu Tahun Anggaran 2011–2013. Perbedaan dengan penelitian sebelumnya adalah menguji pengaruh variabel independen terhadap variabel dependen, objek penelitian sekarang dilakukan di Provinsi Jawa Tengah, adanya tambahan variabel independen yaitu tingkat ketergantungan daerah, adanya tambahan variabel dependen yaitu akuntabilitas pemerintah daerah, dan tahun anggaran yang digunakan 2013-2017. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis tertarik untuk mengambil judul **“Pengaruh Ukuran Kinerja dan Tingkat Ketergantungan Daerah terhadap Akuntabilitas Pemerintah Daerah (Studi Kasus Pada Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2013-2017)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka yang menjadi perumusan masalah adalah:

1. Apakah Ukuran Kinerja ditinjau dari kemandirian, efektifitas PAD, belanja modal dan pertumbuhan PAD berpengaruh terhadap Akuntabilitas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?

2. Apakah Tingkat Ketergantungan Daerah berpengaruh terhadap Akuntabilitas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?

C. Tujuan Penelitian

1. Menguji apakah ukuran kinerja ditinjau dari kemandirian, efektifitas PAD, belanja modal, dan pertumbuhan PAD berpengaruh terhadap Akuntabilitas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.
2. Menguji apakah tingkat ketergantungan daerah berpengaruh terhadap Akuntabilitas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Untuk menambah wawasan dan pengetahuan terkait dengan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja pemerintah daerah sehingga dapat dijadikan tambahan literatur dan bahan pertimbangan untuk penelitian selanjutnya.

2. Bagi Akademisi

Diharapkan penelitian ini dapat digunakan sebagai pertimbangan dalam pengembangan teori dan referensi untuk penelitian selanjutnya.

3. Bagi Pemerintah Daerah

Diharapkan penelitian ini dapat digunakan sebagai dasar atau acuan bagi pihak-pihak yang terkait dengan pengelolaan keuangan daerah, khususnya pemerintah daerah agar mampu melaksanakan tugas dan kinerja dengan baik yang akhirnya dapat menghasilkan kinerja yang baik dari periode ke-periode dan lebih mandiri serta menjadi pemerintah yang akuntabel.

E. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan ini, penulisan disusun berdasarkan sistematika sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan

Bab ini merupakan pendahuluan yang menjelaskan hal-hal pokok sehubungan dengan permasalahan, yang meliputi latar belakang masalah, peumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka

Bab ini berisi tinjauan pustaka yang meliputi : pengertian teori keagenan, keuangan daerah, pengukuran kinerja, tujuan pengukuran kinerja, manfaat pengukuran kinerja, analisis kinerja keuangan pemerintah daerah, pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah, opini laporan keuangan pemerintah daerah, ketergantungan daerah, Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP), Evaluasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), analisis rasio

sektor publik, penelitian terdahulu, kerangka penelitian, dan pengembangan hipotesis.

Bab III Metode Penelitian

Bab ini menjelaskan metode-metode penelitian yang digunakan, yang meliputi jenis penelitian populasi dan prosedur penentuan sampel, jenis dan sumber data, definisi operasional dan pengukuran variabel, serta metode analisis.

BAB IV Hasil dan Pembahasan

Bab ini berisi tentang gambaran umum obyek penelitian, analisis data, dan pembahasan dari hasil analisis data.

BAB V Penutup

Bab ini berisi penjelasan mengenai kesimpulan dari hasil yang diperoleh setelah dilakukan penelitian. Selain itu disajikan saran yang dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah.