

BAB 1

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 memiliki tujuan untuk memberikan pelayanan untuk kesejahteraan masyarakat, bukan bertujuan *profit oriented*. Organisasi sektor publik, termasuk di dalamnya pemerintah daerah, mengelola dan mengalokasikan sumber daya publik untuk mencapai tujuan. Pemerintah daerah wajib mempertanggungjawabkannya kepada publik. Pertanggungjawaban baik berupa aktivitas atas sumber daya, termasuk bagaimana pengelolaan keuangan daerah (Marsiwi, 2010 dalam Marsiwi dan Hartono, 2014). 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. Sebagai pihak yang menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat, Pemerintah Daerah (Pemda) dituntut untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas terhadap pengelolaan keuangannya agar tercipta pemerintahan yang bersih. Otonomi ini adalah cara pemerintah agar daerah mampu membentuk suatu kemandirian, dan dapat bersaing dengan daerah lain, dan juga ini adalah cara pemerintah agar menurangi ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Sehingga pemerintah pusat mampu mengoptimalkan APBN untuk membangun daerah yang belum mampu mandiri sepenuhnya agar terjadi pemerataan pembangunan di seluruh daerah di Indonesia. Keberhasilan otonomi daerah ditandai dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang positif pada daerah. Dan kemampuan daerah untuk mampu menyelesaikan masalah daerahnya sendiri. Pertumbuhan ekonomi yang baik pada suatu daerah mampu mengembangkan daerah tanpa campur tangan pemerintah sehingga pemerintah hanya terfokus pada pemberdayaan sumber daya lain yang lebih butuh untuk diperhatikan.

Era reformasi sekarang ini memberikan perubahan paradigma secara lebih adil dan berimbang. Perubahan paradigma ini dapat dilaksanakan melalui kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Penerimaan dana perimbangan dari pusat ke daerah adalah untuk

memberikan peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal masing-masing daerah demi terwujudnya kemandirian daerah.

Halim (2002) menjelaskan bahwa ciri-ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi daerah adalah. (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. (2) Ketergantungan kepada bantuan pemerintah pusat harus seminimal mungkin, agar pendapatan asli daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar sehingga peranan pemerintah daerah dalam membangun daerahnya menjadi lebih besar. Kemandirian keuangan daerah menunjukkan bahwa pemerintah daerah mampu untuk membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan oleh daerah. Indikator kemandirian keuangan suatu daerah adalah rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap dana perimbangan dan pinjaman, dengan demikian PAD dan Dana Perimbangan merupakan sumber pengeluaran pemerintah daerah.

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang undangan. Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola dan mengatur keuangan daerah dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

yang baik secara langsung maupun tidak langsung mampu mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan serta pelayanan sosial bagi masyarakat. Sehingga tercermin pula bentuk akuntabilitas pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah kepada masyarakat.

Kemampuan suatu daerah untuk mengelola daerahnya juga dilihat dari kesehatan anggaran, dan untuk apa anggaran dialokasikan. Pengalokasian anggaran untuk daerah yang masih berkembang dianjurkan untuk lebih dialokasikan pada belanja modal, sehingga modal dapat dikembangkan menjadi hal yang potensial untuk dikelola. Di Jawa Tengah masih banyak kabupaten yang masih tertinggal. Sehingga pemerintah daerah harus berusaha lebih dan mampu mengalokasikan dana untuk kepentingan jangka panjang. Misal pembangunan sumber daya manusia, pembangunan sumber daya alam, pembangunan jalan dan fasilitas umum. Banyak sumber daya yang masih bisa dikembangkan dan dikelola untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah pada masing masing Kabupaten di Jawa Tengah. Sebagaimana daerah lainnya di Indonesia, di beberapa kabupaten di Jawa Tengah memiliki masalah utama yang dihadapi daerah otonom adalah rendahnya penerimaan PAD, Sementara disisi lain potensi sumber daya alam maupun sumber daya manusia cukup melimpah dan potensial untuk dikembangkan.

Pemerintah Indonesia saat ini dalam masa pembangunan untuk mewujudkan masyarakat sejahtera melalui pelaksanaan program-program pembangunan ekonomi. Pembangunan yang telah dilakukan pada masa

sebelum reformasi telah menunjukkan hasil yang masih dapat dirasakan manfaatnya sampai sekarang. Kebijakan pemerintah ini kemudian dieksekusi melalui otonomi daerah, pembangunan di daerah menjadi strategi utama agar terjadi perkembangan perekonomian yang tepat sasaran dan dampaknya langsung dalam peningkatan produksi barang dan jasa yang akan mengacu pada pertumbuhan perekonomian di daerah. Dalam pertumbuhan ekonomi ada beberapa faktor yang mempengaruhi atau mendorongnya seperti investasi yang akan menambah pendapatan daerah. Pemerintah harus memperhatikan beberapa hal yang berkaitan dengan pertumbuhan ekonomi, pertama dilihat dari sisi output total dan yang kedua dari sisi jumlah penduduknya. Pertumbuhan ekonomi merupakan proses perubahan kondisi perekonomian suatu daerah secara berkesinambungan menuju waktu yang lebih baik dan lebih baik lagi dalam kurun waktu tertentu. Pertumbuhan ekonomi dapat diartikan sebagai proses kenaikan kapasitas produksi atau perekonomian yang tercermin dari kenaikan pendapatan asli daerah (PAD). Kuznets (Jhingan, 2001) mendefinisikan pertumbuhan ekonomi adalah kenaikan jangka panjang dalam kemampuan suatu negara untuk menyediakan semakin banyak barang ekonomi kepada penduduknya. Kemampuan ini tumbuh sesuai dengan kemajuan teknologi, penyesuaian kelembagaan, dan ideologi yang dipedulikannya. Soekirno (2008) mengungkapkan bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan perkembangan kegiatan dalam perekonomian yang menyebabkan barang dan jasa yang diproduksi dalam masyarakat bertambah sehingga akan meningkatkan kemakmuran masyarakat. Pertumbuhan ekonomi

merupakan salah satu indikator untuk melihat kinerja perekonomian, baik ditingkat nasional maupun regional (daerah). Pada dasarnya, pertumbuhan ekonomi adalah kenaikan output agregat (keseluruhan barang dan jasa yang dihasilkan oleh kegiatan perekonomian) atau PDRB. Pengukuran dalam perekonomian suatu daerah adalah PDRB. PDRB mengukur aliran pendapatan dan pengeluaran dalam perekonomian selama periode tertentu. Untuk mengukur pertumbuhan ekonomi, nilai PDRB berdasarkan harga konstan (PDRB) Riil). Sehingga angka pertumbuhan yang dihasilkan merupakan pertumbuhan riil yang terjadi karena adanya penambahan produksi. Produk domestik regional bruto (PDRB) atas dasar harga pasar adalah jumlah nilai tambah bruto yang timbul dari seluruh sektor perekonomian di suatu wilayah. Produk domestik regional bruto adalah salah satu cara untuk mengukur tingkat kemakmuran penduduk dengan melihat PDRB per kapita. PDRB perkapita dihitung dengan cara membagi total PDRB dengan jumlah penduduk, sehingga dapat diketahui besaran pendapatan oleh setiap orang pada suatu daerah. Pertumbuhan ekonomi dapat dilihat dari data konsumsi rumah tangga, konsumsi pemerintah, pembentukan modal bruto, perubahan persediaan. Beberapa faktor yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi sendiri antara lain adalah belanja pembangunan, pendapatan asli daerah (PAD), Investasi, dan jumlah tenaga kerja.

Faktor penting yang menjadi penentu pertumbuhan ekonomi adalah jumlah dan kualitas tenaga kerja, dimana komponen ini pada suatu daerah dapat tumbuh menjadi besar jika suatu daerah memiliki jumlah penduduk

yang besar juga, disisi lain pertumbuhan penduduk yang besar ini juga cenderung akan mengganggu pertumbuhan ekonomi wilayah tersebut, sehingga pertumbuhan ekonomi daerah tersebut akan menjadi terlambat apabila jumlah tenaga kerja tidak dapat terserap dengan baik kedalam lapangan pekerjaan. Keterlambatan pertumbuhan ekonomi memiliki keterkaitan yang erat dengan tingkat pendidikan penduduk yang tergolong masih rendah.

Upaya yang perlu digunakan untuk mencapai tingkat perekonomian yang tinggi tidaklah begitu mudah. Pertumbuhan ekonomi dapat dicapai dengan berbagai faktor pendukung seperti sumber daya alam yang tersedia, stabilitas nasional, sumber daya manusia yang berkualitas, serta pengeluaran pemerintah yang tercantum dalam APBD.

Selanjutnya adalah akuntabilitas kepada masyarakat dan para *stakeholder*, akuntabilitas sendiri diyakini mampu merubah kondisi suatu pemerintahan dari keadaan yang tidak memberikan pelayanan pada publik yang kurang baik dan korup menuju suatu tatanan pemerintahan yang lebih demokratis. Dan akuntabilitas ini dapat kita terapkan melalui tingkat pertumbuhan suatu daerah dan tingkat kemandiriannya. Dengan perkembangan pertumbuhan dan kemandiian merupakan cara untuk mempertanggung jawabkan amanah dari para *stakeholder*.

Dari masalah diatas mengenai kemandirian suatu daerah dan juga pertumbuhan ekonomi daerah tentunya ada keterkaitan tentang bagaimana cara pemerintah untuk mempertanggung jawabkannya kepada masyarakat.

Tanggung jawab pemerintah daerah untuk mengelola perekonomian sedemikian rupa sehingga terlaksana otonomi daerah seperti yang diharapkan oleh pemerintah pusat, dan kemajuan daerah baik dari segi pendidikan, insfraturuktur, kesehatan, keamanan dan lain-lain sebagai tanggung jawab pemerintah daerah kepada masyarakat bahwa daerah selalu tumbuh dan berkembang dan tidak tertinggal oleh daerah daerah lain. Sebagaimana yang telah dipaparkan diatas , penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **”Pengaruh Tingkat Kemandirian Pertumbuhan Ekonomi dan Belanja Modal 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 Kemandirian daerah berpengaruh terhadap Akuntabilitas Pemerintah Daerah pada Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2013-2017.
2. Apakah Pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap Akuntabilitas Pemerintah Daerah pada Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2013-2017.
3. Apakah Belanja modal berpengaruh terhadap Akuntabilitas Pemerintah Daerah pada Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2013-2017.

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menguji apakah kemandirian Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2015-2017 melalui Laporan Keuangan Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap Akuntabilitas Pemerintah Daerah.
2. Untuk menguji apakah tingkat pertumbuhan ekonomi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah berpengaruh terhadap Akuntabilitas Pemerintah Daerah.
3. Untuk menguji apakah belanja daerah pemerintah daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah berpengaruh terhadap Akuntabilitas Pemerintah Daerah.

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 pemerintah Provinsi di Indonesia 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 Instansi atau Lembaga

Diharapkan penelitian ini mampu memberikan pandangan bagi pegawai instansi atau lembaga terkait yaitu Aparatur Sipil Negara (ASN) Kabupaten/Kota Provinsi Jawa tengah mengenai pentingnya peningkatan pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai salah satu bentuk kemandirian dan kemampuan daerah atas otonomi yang diberikan oleh pemerintah pusat dan juga untuk dipertanggung jawabkan kembali kepada masyarakat Jawa Tengah.

E. SISTEMATIKA PEMBAHASAN

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, akuntabilitas, pertumbuhan ekonomi, kemandirian daerah, otonomi daerah, belanja modal, 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 gambaran umum mengenai objek penelitian, analisis data, dan pembahasan dari hasil analisis data.

Bab V Penutup

Bab ini berisi penjelasan mengenai kesimpulan dari hasil analisis study yang diperoleh setelah adanya proses penelitian. Selain itu disajikan juga saran yang dapat menjadi pertimbangan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah dan penelitian selanjutnya mengenai permasalahan yang sama.