

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Akuntabilitas publik merupakan bagian dari studi administrasi publik. Aspek ini berada pada fokus kajian keuangan publik. Dalam fokus keuangan publik, akuntabilitas publik di arahkan kepada tuntutan untuk memperbaiki sistem pencatatan dan pelaporan. Pemerintah daerah dituntut untuk tidak sekedar melakukan *vertical reporting*, yaitu pelaporan kepada pemerintah atasan (pemerintah pusat), akan tetapi juga melakukan *horizontal reporting*, yaitu pelaporan kinerja pemerintah daerah kepada DPRD dan masyarakat.

Akuntabilitas publik merupakan kewajiban agen untuk mengelola sumber daya, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang berkaitan dengan penggunaan sumber daya publik kepada pihak pemberi mandat (*principal*) (Mahmudi, 2015 : 9).

Akuntabilitas publik menurut Chabib merupakan kewajiban seseorang/lembaga untuk memberikan laporan yang memuaskan atas tindakan sebagai akibat wewenang yang dimiliki/ diterima. Pengukuran tanggungjawab yang diekspresikan dalam nilai uang, unit kekayaan atau dasar lain yang ditentukan sebelumnya, dan kewajiban membuktikan kinerja yang baik sesuai dengan ketentuan hukum persetujuan atau kebiasaan (chabib,2010: 13).

Akuntabilitas publik yang harus dilakukan oleh organisasi sektor publik menurut Mahmudi terdiri atas beberapa dimensi, yaitu akuntabilitas hukum dan kejujuran, akuntabilitas proses/manajerial, akuntabilitas program, akuntabilitas kebijakan dan akuntabilitas finansial.

Akuntabilitas kejujuran terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan, sedangkan akuntabilitas hukum terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang diisyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik. Penggunaan dana publik harus dilakukan secara benar dan telah mendapat otorisasi.

Akuntabilitas proses terkait dengan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses termanifestasikan melalui pemberian pelayanan publik yang cepat, responsif, dan murah biaya. Pengawasan dan pemeriksaan terhadap pelaksanaan akuntabilitas proses dapat dilakukan, misalnya dengan memeriksa ada tidaknya *mark up* dan pungutan-pungutan lain di luar yang ditetapkan, serta sumber-sumber inefisiensi dan pemborosan yang menyebabkan mahal biaya pelayanan publik dan kelambanan dalam pelayanan.

Akuntabilitas program berkaitan dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah organisasi telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal. Lembaga-lembaga publik harus

mempertanggungjawabkan program yang telah dibuat sampai pada pelaksanaan program. Dengan kata lain akuntabilitas program berarti bahwa program-program organisasi hendaknya merupakan program yang bermutu yang mendukung strategi dan pencapaian misi, visi, dan organisasi.

Akuntabilitas finansial berkaitan dengan petanggungjawaban lembaga-lembaga publik untuk menggunakan uang publik (*public money*) secara ekonomis, efisien dan efektif, tidak ada pemborosan dan kebocoran dana serta korupsi. Akuntabilitas finansial menekankan pada ukuran anggaran dan finansial. Akuntabilitas finansial sangat penting karena pengelolaan keuangan publik akan menjadi perhatian utama masyarakat (Mahmudi, 2015:9).

Setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hal tersebut merupakan dinamika dalam perkembangan Pemerintahan Daerah dalam rangka menjawab permasalahan yang terjadi pada Pemerintahan Daerah.

Perubahan kebijakan Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan dampak yang cukup besar bagi berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah, termasuk pengaturan mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia yang mengatur tentang keuangan daerah yaitu PP Nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan

Keuangan Daerah. Peraturan Pemerintah ini kemudian disusun untuk menyempurnakan pengaturan Pengelolaan Keuangan Daerah yang sebelumnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, berdasarkan identifikasi masalah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang terjadi dalam pelaksanaannya selama ini.

Keuangan Daerah selain diatur dengan Peraturan Pemerintah juga mengikuti Peraturan Menteri dan keuangan daerah juga mengikuti Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang ditetapkan setiap tahun, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah masing-masing daerah yang disinkronkan dan dikelola secara sistematis.

Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggung jawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah. Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik Daerah berhubung dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut.

Pengelolaan keuangan daerah menurut Ahmad Yani terdiri dari beberapa dimensi, yaitu perencanaan dan penganggaran keuangan daerah, pelaksanaan dan penatausahaan keuangan daerah, dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

Pengaturan pada aspek perencanaan dan penganggaran diarahkan agar seluruh proses penyusunan APBD semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi, serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat.

Dalam pelaksanaan dan penatausahaan keuangan daerah, pemerintah dalam mengelola sumber dana yang tersedia harus bisa memanfaatkannya dengan sebaik mungkin, untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan maksimal guna kepentingan masyarakat.

Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dan transparan, pemerintah daerah wajib menyampaikan pertanggung jawaban berupa : (1) Laporan realisasi anggaran; (2) Neraca; (3) Laporan arus kas; dan (4) Catatan atas laporan keuangan. Laporan keuangan dimaksud disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Sebelum dilaporkan kepada masyarakat melalui DPR, DPRD, laporan keuangan perlu diperiksa dulu oleh BPK (Yani, 2013: 349-357).

Untuk meningkatkan akuntabilitas publik di suatu daerah, harus dilaksanakan di tingkat pemerintahan provinsi dan kabupaten atau kota. Dalam hal ini penulis mengambil data pengelolaan keuangan daerah di Pemerintahan Kota yaitu Pemerintah Kota Bandung tepatnya pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset (BPKA) Kota Bandung untuk mendapatkan gambaran mengenai permasalahan yang menyebabkan masih

rendahnya tingkat akuntabilitas publik. Namun penulis hanya meneliti mengenai bidang pengelolaan keuangan daerahnya saja, sedangkan untuk bidang aset tidak di teliti oleh penulis.

BPKA Kota Bandung ini merupakan lembaga yang memegang peranan dan fungsi strategi di bidang pengelolaan keuangan dan aset Kota Bandung, yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 13 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 13 Tahun 2007 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Dinas Daerah Kota Bandung. (www.bpkad.go.id, di akses pada 5 Desember 2018)

Untuk melaksanakan kegiatannya, pemerintah daerah memerlukan dana yang tidak sedikit. Setiap penggunaan dana tersebut harus dicatat, dilaporkan dalam laporan keuangan dan di pertanggung jawabkan kepada masyarakat. Pertanggung jawaban tersebut disajikan dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) ditujukan untuk memenuhi tujuan umum pelaporan keuangan, serta untuk memenuhi kebutuhan khusus pemakainya.

Informasi akuntansi yang terkandung dalam suatu laporan keuangan, menurut Suwanda harus memenuhi keempat unsur karakteristik kualitatif laporan yaitu, relevan, andal, dapat dibandingkan, serta dapat dipahami dan setiap tahunnya akan diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Terdapat empat jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa, yakni Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Dengan

Pengecualian (WDP), Tidak Wajar (TW), dan Tidak Menyatakan Pendapat (TMP).

Dari hasil BPK diketahui ternyata banyak penyelenggaraan pemerintah daerah yang akuntabilitas laporan keuangannya belum memperoleh hasil yang maksimal, termasuk di Kota Bandung. Tercatat Kota Bandung memiliki target untuk mewujudkan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dengan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) sesuai dengan RPJM Kota Bandung tahun 2013-2018. (www.detik.com, di akses pada 5 Desember 2018)

Namun kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa pada tahun 2013-2017 Kota Bandung selalu mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Artinya, di indikasikan ada permasalahan yang terjadi di pemerintah daerah Kota Bandung. Di bawah ini merupakan catatan opini BPK terhadap Kota Bandung Tahun 2013-2017 :

Tabel 1.1
Opini Kota Bandung dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dari Tahun 2013-2017

Entitas Pemerintah Daerah	2013	2014	2015	2016	2017
Kota Bandung	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP

(Sumber: Laporan Hasil Pemeriksaan BPK tahun 2013-2017)

Dari tabel di atas, dapat di lihat bahwa opini BPK terhadap Kota Bandung tidak mengalami perubahan opini dari tahun 2013 – 2017. Hal ini menunjukkan bahwa adanya masalah dalam pemerintahan Kota Bandung. BPK mengindikasikan bahwa adanya ketidakpatuhan pemerintah Kota Bandung terhadap peraturan yang diisyaratkan dalam penggunaan sumber dana

publik yang disebabkan oleh beberapa faktor (www.bpk.go.id, di akses pada 5 Desember 2018)

Salah satu faktor permasalahannya yaitu rendahnya penyerapan atau realiasi anggaran belanja daerah dan target yang sudah direncanakan sebelumnya tidak terealisasi sepenuhnya yaitu 100%. Seperti yang terlihat dari tabel di bawah ini :

Tabel 1.2
Laporan Realisasi Anggaran Belanja Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung Tahun Anggaran 2013-2017

Tahun	Anggaran	Realisasi	Persentase(%)
2013	4.755.244.946.717,15	4.027.469.180.321,00	84,70
2014	5.717.545.328.505,00	4.435.589.826.032,00	77,58
2015	6.553.368.797.049,00	5.201.938.207.165,00	67,47
2016	7.359.848.469.022,00	5.829.512.978.424,00	79,21
2017	6.751.914.585.771,00	5.540.817.365.842,75	82,06

(Sumber: LRA BPKA Kota Bandung tahun anggaran 2013-2017)

Berdasarkan tabel di atas, penulis menyimpulkan adanya realisasi anggaran yang fluktuatif atau tidak stabil dari tahun 2013-2015 menurun kemudian 2016-2017 kembali meningkat. Pada setiap tahunnya realisasi anggarannya belum mencapai 100%. Hal tersebut menggambarkan bahwa Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Bandung masih kurang optimal dalam pengelolaan keuangan daerahnya seperti perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan dan pertanggungjawabannya sehingga menyebabkan akuntabilitas publik di BPKA Kota Bandung tidak akuntabel.

Penyerapan anggaran yang banyak dilakukan oleh BPKA Kota Bandung umumnya adalah belanja yang bersifat intern, yaitu belanja pegawai, barang dan jasa, sedangkan belanja modal serta untuk pembangunan relatif rendah. Seperti tabel di bawah ini, peneliti menggunakan salah satu data Laporan Realisasi Anggaran yaitu pada tahun anggaran 2017 :

Tabel 1.3
Laporan Realisasi Anggaran Belanja Badan
Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Bandung Tahun Anggaran 2017

Uraian	Anggaran	Realisasi	%
Belanja			
Belanja Operasioanl			
Belanja pegawai	2.428.749.542.789,11	2.337.929.555.085,00	96,26
Belanja Barang	2.505.954.398.749,15	1.933.460.214.462,75	77,15
Belanja Bunga	0,00	0,00	0,00
Belanja Subsidi	4.592.725.000,00	0,00	0,00
Belanja Hibah	380.964.019.315,00	350.206.704.601,00	91,93
Belanja Bantuan Sosial	0,00	0,00	0,00
Jumlah Belanja Operasioal	5.320.251.685.853,26	4.621.596.474.148,75	86,37
Belanja Modal			
Belanja Tanah	60.862.748.193,41	29.658.299.972,00	33,94
Belanja Peralatan dan Mesin	318.128.762.278,91	236.269.919.381,00	74,27
Belanja Gedung dan Bangunan	533.031.773.851,27	332.847658.063,00	62,44
Belanja Jalan, Irigasi dan Jaringan	408.025.856.323,93	255.703.352.642,00	62,67
Belanja Aset Tetap Lainnya	100.214.659.270,22	73.395.786.011,00	73,24
Jumlah Belanja Modal	1.420.262.999.917,74	918.875.016.069,00	64,70

(Sumber : LRA BPKA Kota Bandung TA 2017)

Dari tabel di atas, terlihat bahwa penyerapan anggaran yang paling rendah terjadi pada belanja modal yaitu dari anggaran yang dianggarkan sebelumnya Rp. 1.420.262.999.917,74 hanya dapat direalisasikan sebesar Rp. 918.875.016.069,00 atau dinyatakan dalam persentase sebesar 64,70 %.

Dalam uraian di atas, peneliti menemukan masalah utama dari Laporan Realisasi Anggaran Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset (BPKA) Kota Bandung, antara lain : (1) Akuntabilitas hukum : Adanya ketidak patuhan pemerintah Kota Bandung terhadap peraturan yang diisyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik, terlihat dari Opini BPK yang masih memberikan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) yang salah satu faktornya yaitu akibat rendahnya realisasi/penyerapan anggaran atau tidak tercapainya target 100%; (2) Akuntabilitas Kebijakan : Akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban lembaga publik atas kebijakan-kebijakan yang diambil. Akuntabilitas kebijakan tersebut dituntut menjadi alat perencanaan dan pengendalian sektor publik yang efektif dan efisien. Namun melihat pada data yang diuraikan diatas, terlihat bahwa perencanaan dan pengendalian yang dilakukan sebelumnya tidak efisien atau tidak tepat sasaran karena tidak terealisasikan sepenuhnya dan tidak mencapai target yaitu 100%; (3) Akuntabilitas Finansial : Akuntabilitas finansial ini terkait dengan pertanggungjawaban lembaga-lembaga publik untuk menggunakan uang publik secara ekonomis, efisien dan efektif, tidak ada pemborosan dana serta korupsi. BPKA Kota Bandung dalam penggunaan uang publik masih belum memanfaatkan anggaran

seungguhnya, terlihat masih banyaknya anggaran yang tidak terserap atau tidak terealisasi(Data terlampir).

Melihat rendahnya akuntabilitas publik yang disebabkan oleh pengelolaan anggaran yang mencakup dimensi perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, serta pertanggungjawaban yang dilakukan oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset (BPKA) Kota Bandung, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Akuntabilitas Publik Pada Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset (BPKA) Kota Bandung”

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan pengamatan dan data yang di dapatkan dari Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung, maka ditemukan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Adanya ketidakpatuhan pemerintah Kota Bandung terhadap peraturan yang diisyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik, terlihat dari opini BPK yang masih memberikan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) yang salah satu faktornya yaitu akibat rendahnya realisasi/penyerapan anggaran atau tidak tercapainya target 100%;
2. Perencanaan dan pengendalian keuangan daerah yang dilakukan oleh BPKA Kota Bandung tidak efisien atau tidak tepat sasaran, karena tidak terealisasi sepenuhnya dan tidak mencapai target yaitu 100%;

3. Dalam penggunaan uang publik, BPKA Kota Bandung masih belum memanfaatkan anggaran sepenuhnya, terlihat masih banyaknya anggaran yang tidak terserap atau tidak terealisasi (Data terlampir).

C. Rumusan Masalah

Terwujudnya akuntabilitas publik merupakan tujuan utama reformasi sektor publik. Salah satu bentuk dari pertanggung jawaban pemerintah adalah pengelolaan keuangan daerah, tetapi dalam pengelolaan keuangan daerah yang meliputi kegiatan perencanaan dan penganggaran keuangan daerah, BPKA Kota Bandung dalam hal ini masih belum bisa melaksanakannya dengan baik, terlihat dari data bahwa penyerapan / realisasi anggaran yang dilakukan BPKA Kota Bandung tidak mencapai target yang telah ditentukan sebelumnya. Berdasarkan hal tersebut maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu :

1. Seberapa besar pengaruh perencanaan dan penganggaran keuangan daerah terhadap akuntabilitas publik BPKA Kota Bandung?
2. Seberapa besar pengaruh pelaksanaan dan penatausahaan keuangan daerah terhadap akuntabilitas publik BPKA Kota Bandung?
3. Seberapa besar pengaruh pertanggungjawaban keuangan daerah terhadap akuntabilitas publik BPKA Kota Bandung?
4. Seberapa besar pengaruh pengelolaan keuangan daerah terhadap akuntabilitas publik BPKA Kota Bandung?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang di uraikan peneliti, maka tujuan penelitian yang dilakukan yaitu :

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan seberapa besar pengaruh perencanaan dan penganggaran keuangan daerah terhadap akuntabilitas publik pada BPKA Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan seberapa besar pengaruh pelaksanaan dan penatausahaan keuangan daerah terhadap akuntabilitas publik pada BPKA Kota Bandung.
3. Untuk mengetahui dan menjelaskan seberapa besar pengaruh pertanggung jawaban keuangan daerah terhadap akuntabilitas publik pada BPKA Kota Bandung.
4. Untuk mengetahui dan menjelaskan seberapa besar pengaruh pengelolaan keuangan daerah terhadap akuntabilitas publik pada BPKA Kota Bandung.

E. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini, yaitu meliputi hal-hal berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan dengan adanya penelitian ini berguna untuk menambah ilmu pengetahuan bagi kita dalam keilmuan yang berkaitan dengan Administrasi Publik dengan fokus kepada Keuangan Publik, khususnya mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah dan Akuntabilitas

Publik. Dan hasil penelitian ini diharapkan menjadi dokumen akademik yang berguna untuk dijadikan acuan, khususnya untuk peneliti selanjutnya.

2. Kegunaan Praktis

Diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai pengelolaan keuangan daerah dalam instansi pemerintahan agar dapat meningkatkan akuntabilitas publik dan diharapkan menjadi bahan masukan serta evaluasi pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset (BPKA) Kota Bandung mengenai pengelolaan keuangan daerah dan akuntabilitas publik.

F. Hipotesis

Bentuk hipotesis yang diajukan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah hipotesis asosiatif. Hipotesis asosiatif adalah jawaban sementara terhadap rumusan masalah asosiatif, yaitu yang menyatakan hubungan antara dua variabel atau lebih (Sugiyono, 2012:69)

Berdasarkan asumsi, maka peneliti menarik hipotesis sebagai berikut:

1. $H_a : \beta > 0$: Terdapat pengaruh perencanaan dan penganggaran keuangan daerah terhadap akuntabilitas publik.
 $H_o : \beta \leq 0$: Tidak terdapat pengaruh perencanaan dan penganggaran keuangan daerah terhadap akuntabilitas publik.

2. $H_a : \beta > 0$: Terdapat pengaruh pelaksanaan dan penatusahaan keuangan daerah terhadap akuntabilitas publik.

$H_o : \beta \leq 0$: Tidak terdapat pengaruh pelaksanaan dan penatusahaan keuangan daerah terhadap akuntabilitas publik

3. $H_a : \beta > 0$: Terdapat pengaruh pertanggung jawaban keuangan daerah terhadap akuntabilitas publik.

$H_o : \beta \leq 0$: Tidak terdapat pengaruh pertanggung jawaban keuangan daerah terhadap akuntabilitas publik.

4. $H_a : \beta > 0$: Terdapat pengaruh pengelolaan keuangan daerah terhadap akuntabilitas publik.

$H_o : \beta \leq 0$: Tidak terdapat pengaruh pengelolaan keuangan daerah terhadap akuntabilitas publik.



uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG