

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Teori Keagenan**

Teori keagenan adalah teori yang menjelaskan hubungan kontraktual dimana satu atau lebih orang (*the principal*) melibatkan orang lain untuk melakukan beberapa layanan atas nama principal. Principal memerintah agen untuk melakukan suatu jasa atas nama principal dengan memberikan wewenang kepada agen agar kegiatan pemerintahan dapat berjalan dengan baik. Kewajiban agen sebagai bentuk pertanggungjawaban yaitu memberikan informasi keuangan kepada principal. Teori keagenan melibatkan pendelegasian wewenang pengambilan keputusan kepada agen (Jensen & Meckling, 1976).

Konsep teori keagenan cocok diterapkan pada pemerintahan daerah. Menurut Panda dan Leepsa (2017) teori keagenan membantu dalam melaksanakan mekanisme *corporate governance* sebagai wujud kontrol pihak principal terhadap agen. Untuk pemerintahan daerah teori keagenan berpandangan bahwa pemerintah daerah bertindak sebagai agen dari masyarakat (*principal*). Dimana pemerintah daerah harus menjalankan tugasnya sebagai agen dengan penuh kesadaran dan bertindak sebaik-baiknya bagi kepentingan masyarakat (*principal*).

*Principal* (masyarakat) memiliki hak untuk mengetahui kondisi kabupaten yang sesungguhnya seperti kondisi keuangan pada laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten. Hal ini berkaitan dengan bagaimana rakyat mendapatkan fasilitas publik yang memadai, sehingga agen (pemerintah daerah) harus menyajikan informasi yang lengkap agar informasi tersebut dapat berguna bagi masyarakat. Oleh karena itu maka dibutuhkannya pelaporan keuangan yang di dalamnya termasuk pelaporan dana otonomi khusus.

## **2.2 Akuntabilitas**

Akuntabilitas didefinisikan sebagai suatu kondisi yang dapat dipertanggungjawabkan, dan akuntabel. Akuntabel berarti dapat diperhitungkan, dapat menjawab pada atasan, sebagaimana seorang manusia bertanggungjawab terhadap Tuhannya atas prilakunya. Akuntabel juga berarti memiliki kemampuan untuk dipertanggungjawabkan secara eksplisit, dan sesuatu yang bisa diperhitungkan atau dipertanggungjawabkan (Waluyo 2007:203).

Wahyudi Kumorotomo (2005:3) menyatakan bahwa akuntabilitas merupakan suatu tolak ukur yang mampu menunjukkan apakah aktivitas birokrasi publik ataupun pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sudah sesuai dengan norma dan nilai yang berlaku di masyarakat dan apakah pelayanan tersebut mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat yang sesungguhnya.

Menurut (Koppel, 2005) dalam bukunya *Pathologies of Accountability* menjelaskan bahwa akuntabilitas memiliki sejumlah dimensi-dimensi yaitu transparansi, pertanggung jawaban (*liability*), pengendalian, tanggung jawab, dan responsivitas.

Menurut Sadjiarto (2000) dalam perspektif akuntansi, akuntabilitas suatu entitas pemerintahan dapat dikelompokkan menjadi empat kelompok, yaitu akuntabilitas terhadap:

1. Sumber daya finansial;
2. Kepatuhan terhadap aturan hukum dan kebijaksanaan administratif yang berlaku;
3. Keefisienan suatu kegiatan dari segi ekonomi; dan
4. Tercapainya tujuan dan manfaat dari hasil program kegiatan pemerintah yang mencerminkan prinsip efektivitas.

Sedangkan dari sisi organisasi publik, Mardiasmo (2002:21) menyatakan bahwa akuntabilitas dapat dibagi menjadi dua, yaitu:

1. Akuntabilitas vertikal

Merupakan bentuk pertanggungjawaban atas pengelolaan dana terhadap otoritas yang lebih tinggi

2. Akuntabilitas horizontal

Merupakan suatu bentuk pertanggungjawaban kepada masyarakat luas.

### **2.3 Pelaporan Keuangan Daerah**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010, Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) merupakan laporan terstruktur yang menunjukkan posisi keuangan pemerintah daerah dan transaksi-transaksi yang dilakukan suatu entitas pelaporan. Ditinjau dari pendapat para ahli mengenai definisi Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), LKPD didefinisikan laporan yang menyajikan informasi mengenai posisi keuangan daerah dan transaksi yang

dilakukan serta bermanfaat bagi penggunaan laporan keuangan dan pengambilan keputusan.

Dalam menjalankan roda pemerintahan, pemerintah daerah wajib melaporkan kondisi keuangan daerah sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik. Tidak hanya pertanggungjawaban dalam bentuk laporan lisan saja, pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam mengurus keuangan daerah juga harus diwujudkan dalam bentuk laporan tertulis berupa laporan keuangan. Pelaporan keuangan daerah merupakan suatu bentuk pertanggungjawaban tertulis atas kinerja keuangan yang telah dicapai. Pertanggungjawaban pemerintahan daerah telah diatur di dalam undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang pemerintah daerah upaya konkrit dalam mewujudkan transparansi dana, akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan. Setelah diaudit oleh BPK, kepala daerah (gubernur/bupati/walikota) wajib menyampaikan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) kepada DPRD dan masyarakat umum.

Menurut Kiesi dkk. (2002;3) laporan keuangan merupakan alat pengomunikasian informasi keuangan terutama kepada pihak-pihak diluar korporasi. Laporan keuangan disusun guna menyediakan informasi yang relevan terkait posisi keuangan dan transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan bertujuan untuk membandingkan realisasi pendapatan, belanja, dan transfer dengan anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melihat dan menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan

efisiensi suatu entitas, dan berguna dalam menentukan ketaatan entitas pelaporan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Terdapat dua alasan mengapa pemerintah daerah perlu mempublikasikan laporan keuangan menurut Mahmudi (2007:2).

#### 1. Dari sisi internal

Laporan keuangan merupakan salah satu wujud pertanggungjawaban internal yaitu pertanggungjawaban kepala satuan kerja perangkat daerah, kepala daerah kepada pegawai pemda, dan DPRD. Selain itu laporan keuangan menjadi alat pengendalian dan evaluasi kinerja bagi pemerintah daerah secara keseluruhan maupun unit-unit kerja di dalamnya yaitu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

#### 2. Dari sisi pemakai internal

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) juga merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban eksternal, tanggung jawab kepala daerah kepada masyarakat, investor, pers, lembaga donor, serta pihak-pihak lain yang memiliki kepentingan terhadap laporan keuangan tersebut. Laporan tersebut dijadikan sebagai dasar untuk mengambil keputusan di bidang ekonomi, sosial, dan politik. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah harus disajikan secara tepat waktu dan dapat diandalkan, karena merupakan alat untuk mengambil keputusan. Laporan keuangan tersebut juga perlu dilengkapi dengan informasi - informasi yang memadai, dimana informasi - informasi

Menurut Mardiasmo (2002 :162). Tujuan umum laporan keuangan bagi organisasi pemerintah adalah :

1. Memberikan informasi yang berguna untuk membuat suatu keputusan di bidang sosial, politik maupun ekonomi, dan sebagai bukti pertanggungjawaban dan pengelolaan.
2. Memberikan informasi yang akan digunakan dalam mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasional.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah wajib menyajikan laporan keuangan daerah yang memadai sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada publik (baik internal maupun eksternal). Laporan keuangan tersebut akan dijadikan sebagai dasar pengambilan keputusan dan sebagai alat pengendalian serta evaluasi kinerja bagi pemerintah daerah sehingga terwujudlah prinsip *good governance*.

#### **2.4 Dana Otonomi Khusus Aceh**

Berdasarkan PMK No.139/PMK.07/2019 dana otonomi khusus adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan ke suatu daerah guna membiayai pelaksanaan otonomi khusus di daerah tersebut. Sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang selanjutnya di pertegas dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2008 dan diperbaharui dengan Undang-Undang No. 35 tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 dan sesuai dengan yang tercantum dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Mahadi dan Azhari ( 2003 : 60 ) menyatakan bahwa dasar pemberian otonomi khusus untuk Aceh didapat dari janji-janji Presiden Soekarno ketika itu kepada Teungku Muhammad Daud Bereueh, akibat janji tersebut tidak direalisasikan maka

timbul pemberontakan Daud Bereueh dan selanjutnya dapat diselesaikan melalui misi perdana menteri Mr. Hardi dengan keputusan Perdana menteri Nomor 1/Missi/1959 yang mengatur Aceh sebagai daerah istimewa dalam hal agama, adat istiadat dan pendidikan.

Kemudian akibat perlakuan diskriminatif, sentralistik dan tidak adanya keadilan ekonomi yang dilakukan pemerintah orde baru terhadap rakyat Aceh, maka timbul pemberontakan lanjutan yang dipimpin oleh Tgk. Hasan Tiro, beliau merupakan mantan duta besar Indonesia di PBB. Hingga akhirnya pemerintah mengakui kesalahannya dan sebagai kebijakan nasional pasca runtuhnya pemerintahan orde baru lahirlah konsep otonomi daerah melalui UU No. 22 Tahun 1999 dan khusus Aceh sebagai penyelesaian konflik Aceh dilahirkanlah UU No.11 Tahun 2006.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh memberikan suatu kekhususan kepada pemerintah Aceh, kekhususan tersebut dipertegas di dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 yang merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku nasional. Sebagaimana yang tertuangkan di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 bahwa pemerintah telah menegaskan dana otonomi khusus hanya dialokasikan kepada daerah yang memiliki kekhususan tersebut. Pemerintah Provinsi Aceh dan pemerintah kabupaten/kota di Aceh memiliki kekhususan dalam hal sumber pendapatan daerah yaitu dengan adanya dana otonomi khusus seperti yang tertuang dalam Pasal 179.

Sebagaimana yang telah ditegaskan dalam pasal 183 Ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 2006, bahwa dana otonomi khusus digunakan untuk mendanai program-program pembangunan provinsi dan kabupaten/kota yang mana administrasinya dilaksanakan oleh pemerintah provinsi. Sesuai dengan konsep otonomi daerah, program-program pembangunan provinsi maupun kabupaten/kota kewenangan dan tanggung jawabnya berada di tangan masing-masing pemerintah provinsi dan kabupaten/kota tersebut. Dalam ketentuan pasal 183 UU No 11 bermakna bahwa semua Dana Otonomi Khusus menjadi penerimaan transfer Provinsi Aceh dari Pemerintah Pusat, kemudian penerimaan tersebut dapat digunakan untuk program-program pembangunan di kabupaten/kota yang kewenangan dalam hal penganggaran maupun pelaksanaannya berada di tangan pemerintah kabupaten/kota.

Pengelolaan dana otonomi khusus diatur dalam Qanun Aceh No.1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh. Dalam Pasal 29 dikatakan bahwa dana otonomi khusus merupakan dana yang diterima pemerintah Aceh yang ditujukan untuk mendanai pembangunan di berbagai bidang, terutama pembangunan di bidang infrastruktur, ekonomi, dan pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan. Penggunaan dana otonomi khusus dilakukan untuk setiap tahun anggaran yang diatur lebih lanjut dengan qanun tersebut.

Pengalokasian dana otonomi khusus diatur secara jelas di dalam Qanun No.1 tahun 2018. Dalam pasal 10 ayat 2 dikatakan bahwa Dana otonomi khusus dapat dialokasikan untuk membiayai program pembangunan dalam rangka pelaksanaan keistimewaan dan penguatan perdamaian Aceh. Kemudian Pemerintah Aceh wajib

mengalokasikan dana otonomi khusus minimal 50% untuk pembangunan infrastruktur monumental dan minimal 5% untuk pelaksanaan Syariat Islam yang masing-masing tercantum dalam ayat 2a dan 2d.

Dalam pasal 11 dikatakan bahwa dana otonomi khusus dialokasikan untuk program dan kegiatan bersama pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota. Kemudian selebihnya sebanyak minimal 60% dialokasikan untuk program dan kegiatan pembangunan Aceh yang nantinya senilai 1% akan digunakan untuk pembangunan Ibukota Aceh. Kemudian minimal 40% digunakan untuk program dan kegiatan pembangunan kabupaten/kota dalam bentuk DOKA yang nantinya akan dialokasikan sebesar 50% dengan porsi yang sama besar di tiap kabupaten/kota, dan 50% lainnya akan dialokasikan berdasarkan beberapa indikator dan formula. Dalam pasal 12 dikatakan SKPA dalam mengusulkan program dan kegiatan pembangunan atau pemeliharaan infrastruktur dan non infrastruktur masing-masing paling sedikit senilai Rp.500.000.000,00.

## **2.5 Penelitian Terdahulu**

Beberapa penelitian tentang tinjauan akuntabilitas pelaporan dana otonomi khusus pernah dilakukan. Penulis menemukan beberapa penelitian terdahulu sebagai berikut:

1. Abrar (2018) dalam penelitian mengenai Dampak Dana Otsus terhadap Kinerja Pembangunan Ekonomi di Provinsi Aceh, menyimpulkan bahwa Dana Otsus dapat menunjang kegiatan dana lain (DAK, DAU dan PAD). Sehingga menunjukkan pengaruh yang signifikan dan semakin besar dalam upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi, menurunkan kemiskinan, peningkatan

IPM, menurunkan pengangguran, baik melalui belanja modal maupun melalui belanja barang dan jasa.

2. Nufus dan Asmara (2017) dalam penelitian berjudul Pengaruh Pendapatan Sendiri dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal dengan Dana Otonomi Khusus sebagai Pemoderasi pada Kab/kota di Provinsi Aceh. Dengan kesimpulan dana otonomi khusus mampu memoderasi hubungan antara PAD dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal secara positif. Namun, secara parsial Dana otonomi khusus melemahkan hubungan PAD terhadap belanja modal dan menguatkan hubungan Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal.
3. Anwar dkk (2018) tentang Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Otonomi Khusus dan Belanja Modal terhadap PDRB di Kab/Kota Provinsi Papua, menyimpulkan bahwa PAD dan Dana Otsus berpengaruh positif dan signifikan terhadap PDRB, sedangkan BM berpengaruh negative dan signifikan terhadap PDRB.
4. Sukmalala dkk (2022) dalam penelitian mengenai Akuntabilitas Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat, menyimpulkan bahwa besarnya pengalokasian dana otonomi khusus dan dana tambahan infrastruktur pada Provinsi Papua dan Papua Barat masih menuai serangkaian permasalahan akuntabilitas pemerintah dalam pengelolaannya berdasarkan hasil pemeriksaan BPK RI.

Dari beberapa penelitian terdahulu diatas, penelitian ini akan berfokus dari

sisi yang berbeda dan lebih spesifik yaitu melalui sudut pandang Kabupaten Aceh Tamiang dalam melaksanakan pelaporan keuangan pemerintah daerah, khususnya dalam pengelolaan dana otonomi khusus.