

BAB II

LANDASAN TEORI DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

2.1 Keuangan Daerah dan *Agency Theory*

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, pengertian tersebut tercantum dalam Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Menurut Mardiasmo (2002), keuangan daerah sangat berkaitan dengan proses politik. Anggaran merupakan dokumen politik sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Anggaran tidak sekedar membutuhkan masalah teknik, tetapi juga memerlukan keterampilan berpolitik, membangun koalisi, keahlian bernegosiasi dan pemahaman manajemen keuangan daerah oleh kepala daerah (Mardiasmo, 2002).

Hubungan antara anggaran daerah dengan politik tidak bisa dilepaskan dari teori keagenan (Iqbal, 2015). Teori keagenan dipopulerkan oleh Jensen & Meckling (1976) sebagai sebuah kontrak dimana *principal* mendelegasikan kekuasaan dalam pengambilan keputusan kepada agen. Hubungan antara *principal* dan *agent* dapat mengarah pada kondisi ketidakseimbangan informasi (*asymmetrical information*) karena agen berada pada posisi yang memiliki informasi yang lebih banyak dibandingkan dengan *principal*. Dengan adanya asimetri maka akan mendorong agent untuk menyembunyikan beberapa informasi yang tidak diketahui *principal*.

Dalam kondisi asimetri, agent dapat mempengaruhi angka-angka akuntansi yang disajikan dalam laporan keuangan. Adanya asimetri informasi ini menyebabkan kemungkinan munculnya konflik antara pihak *principal* dan *agent*. Dalam teori agensi terdapat tiga asumsi sifat dasar manusia yaitu: (1) Manusia pada umumnya mementingkan diri sendiri (*self interest*), (2) Manusia memiliki daya pikir terbatas mengenai persepsi masa mendatang (*bounded rationality*), dan (3) manusia selalu menghindari resiko (*risk adverse*). Berdasarkan asumsi sifat dasar manusia tersebut menyebabkan bahwa informasi yang dihasilkan manusia untuk manusia lain selalu dipertanyakan reliabilitasnya dan dapat dipercaya tidaknya informasi yang disampaikan (Anggraini & Riharjo, 2017).

Masalah keagenan terjadi dalam pemerintahan yang mana adanya kontrak antara agen (kepala daerah) dengan prinsipal (rakyat). Dalam UU No 23 tahun 2014 menyatakan bahwa bupati dan walikota dipilih oleh rakyat dan bertanggungjawab atas perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban program pemerintah. Berdasarkan UU tersebut, proses pemilihan kepala daerah menunjukkan adanya pelimpahan kekuasaan dari rakyat kepada kepala daerah. Dalam hubungan keagenan kepala daerah berperan sebagai agen dan rakyat sebagai principal. Menurut Nuritomo & Rossieta (2014), proses pemilihan agen bersifat demokratis sesuai dengan amanat UU Nomor 23 tahun 2014 yang diharapkan dapat meningkatkan kinerja agen (kepala daerah) dalam meningkatkan kesejahteraan prinsipal (rakyat) masih menyisakan masalah, salah satunya adalah masalah politik dinasti.

2.2 Politik dinasti

2.2.1 Pengertian Politik Dinasti

Politik dinasti memiliki banyak definisi dari pandangan berbagai tokoh.

Berikut beberapa definisi politik dinasti , diantaranya sebagai berikut:

- Politik dinasti dapat diartikan sebagai sebuah kekuasaan politik yang dijalankan oleh sekelompok orang yang masih terkait dalam hubungan keluarga (Mahkamah konstitusi, 2015).
- Menurut Nuritomo & Rossieta (2014) politik dinasti diartikan sebagai perpindahan maupun perluasan kekuasaan dalam level eksekutif (kepala daerah) yang dilakukan dalam suatu keluarga (baik sedarah maupun semenda).
- Dalam penelitian Mendoza *et al.* (2013) menjelaskan politik dinasti dalam cakupan yang lebih luas, yaitu anggota satu keluarga yang menduduki jabatan-jabatan terpilih baik pada posisis yang sama secara berurutan maupun pada posisis yang berbeda secara bersamaan.
- Pengertian yang lebih sederhana, Querrubin (2011) mengartikan politik dinasti yaitu sejumlah atau sekelompok keluarga yang memonopoli kekuasaan politik.

Sedangkan dalam penelitian ini definisi politik dinasti yang digunakan adalah definisi dari Nuritomo & Rossieta (2014), dengan membatasi pengertian pada level eksekutif.

2.2.2 Penyebab Terjadinya Politik Dinasti

Politik dinasti dapat terjadi karena berbagai macam sebab. Pemilihan kepala daerah secara langsung menjadi salah satu sebab munculnya masalah politik dinasti (Nuritomo & Rossieta, 2014). Querrubin (2011) menyatakan politik dinasti memiliki keunggulan dalam pemilihan umum karena popularitas, talenta, kekayaan dan berbagai hal lain terkait kesuksesan politik yang telah diturunkan antargenerasi. Pada penelitian Adinda (2012) menemukan bahwa nama keluarga dapat menguntungkan dalam pemilihan umum yang dapat membuat masyarakat memilih calon dari keluarga yang sudah familiar (berkuasa sebelumnya) dibanding pesaing yang namanya masih baru dan asing.

Mendoza *et al.* (2013) berpendapat bahwa kemiskinan yang tinggi dan pengawasan media yang lemah dapat menguatkan praktik politik dinasti pada suatu daerah. Menurut Mahkamah Konstitusi (2015) hal-hal yang mengakibatkan munculnya politik dinasti adalah:

1. Adanya keinginan dalam diri atau pun keluarga untuk memegang kekuasaan.
2. Adanya kelompok terorganisir karena kesepakatan dan kebersamaan dalam kelompok sehingga terbentuklah penguasa kelompok dan pengikut kelompok.
3. Adanya kolaborasi antara penguasa dan pengusaha untuk menggabungkan kekuatan modal dengan kekuatan politisi.

4. Adanya pembagian tugas antara kekuasaan politik dengan kekuasaan modal sehingga mengakibatkan terjadinya korupsi

2.2.3 Dampak Politik Dinasti

Pada sisi manajemen pemerintah daerah, politik dinasti merupakan gejala yang dapat menimbulkan proses pengambilan keputusan di daerah tidak efisien dan efektif (Adzani & Martani, 2014). Asako et al. (2012) berpendapat bahwa politik dinasti dapat menyebabkan inefisiensi penggunaan dana transfer untuk pembangunan. Iqbal (2015) menambahkan daerah yang diwakili politisi dinasti memang mendapat dana transfer lebih besar dari daerah politisi nondinasti, tetapi meningkatnya dana transfer tidak mendorong kinerja ekonomi yang lebih baik di daerah tersebut. Menurut Zulkieflimansyah dalam Mahkamah Konstitusi (2015) dampak negatif apabila politik dinasti diteruskan

1. Menjadikan partai sebagai mesin politik semata yang pada gilirannya menyumbat fungsi ideal partai sehingga tak ada target lain kecuali kekuasaan. Dalam posisi ini, rekrutmen partai lebih didasarkan pada popularitas dan kekayaan calon legislatif untuk meraih kemenangan. Di sini kemudian muncul calon instan dari kalangan selebriti, pengusaha, “darah hijau” atau politik dinasti yang tidak melalui proses kaderisasi.
2. Sebagai konsekuensi logis dari gejala pertama, tertutupnya kesempatan masyarakat yang merupakan kader handal dan berkualitas. Sirkulasi kekuasaan hanya berputar di lingkungan elit

dan pengusaha semata sehingga sangat potensial terjadinya negosiasi dan penyusunan konspirasi kepentingan dalam menjalankan tugas kenegaraan.

3. Sulitnya mewujudkan cita-cita demokrasi karena tidak terciptanya pemerintahan yang baik dan bersih (clean and good governance). Fungsi kontrol kekuasaan melemah dan tidak berjalan efektif sehingga kemungkinan terjadinya penyimpangan kekuasaan seperti korupsi, kolusi dan nepotisme

2.3 Akuntabilitas Keuangan Pemerintah Daerah

2.3.1 Pengertian

Pengertian luas akuntabilitas adalah kewajiban pihak pemegang amanah (agent) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (principal) yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (Mahsun dkk, 2011). Sedangkan dalam konteks organisasi pemerintah menurut Mahsun dkk (2011), terdapat istilah akuntabilitas publik yang berarti pemberian informasi dan *disclousure* atas aktivitas dan kinerja finansial pemerintah (pusat dan daerah) kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut.

Dalam *Governmental Accounting Standards Board* (GASB, 1999) pada *Concepts Statement No 1* tentang *Objectives Of Financial Reporting* menyatakan pelaporan keuangan di pemerintah harus dilandasi oleh

akuntabilitas dengan adanya hak masyarakat untuk mengetahui dan menerima penjelasan atas pengumpulan sumber daya dan penggunaannya. Akuntabilitas keuangan memiliki fokus utama pada pelaporan keuangan yang akurat dan tepat waktu tentang penggunaan dana publik, yang biasanya dilakukan melalui laporan yang telah diaudit secara profesional (Nuritomo & Rossieta, 2014). Di Indonesia, laporan keuangan pemerintah diaudit oleh BPK RI.

2.3.2 Jenis Akuntabilitas

Mahsun dkk (2011) akuntabilitas publik terdiri dari dua macam yakni :

- Akuntabilitas vertikal adalah pertanggungjawaban yang dilakukan kepada otoritas
- Akuntabilitas horizontal adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat luas.

Sebagaimana Nuritomo & Rossieta (2014), penelitian ini menggunakan opini audit BPK RI terhadap laporan keuangan pemerintah daerah sebagai ukuran akuntabilitas. Berdasarkan pada UU No. 17 Tahun 2003, penyampaian laporan keuangan yang telah di audit merupakan upaya mewujudkan akuntabilitas dan opini merupakan simpulan dari pengauditan yang dilakukan.

2.4 Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

2.4.1 Pengertian

Kinerja merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan

sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi (Mahsun dkk, 2011). Menurut Mahsun dkk (2011) istilah kinerja sering digunakan untuk menyebutkan prestasi atau tingkat keberhasilan individu maupun kelompok individu. Begitu pula dengan instansi pemerintah, untuk menilai keberhasilannya perlu dilihat dari kinerja pemerintah baik pemerintah pusat maupun daerah. Pada PP No.6 Tahun 2008, kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah didefinisikan sebagai capaian atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Untuk mengetahui keberhasilan suatu instansi, maka perlu dilakukan pengukuran kinerja.

2.4.2 Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah

Menurut Mahsun dkk (2011) pengukuran kinerja organisasi sektor publik meliputi aspek-aspek antara lain:

1. Kelompok masukan (*input*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran.
2. Kelompok proses (*process*) adalah ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketepatan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut.
3. Kelompok keluaran (*output*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berwujud maupun tidak berwujud.

4. Kelompok hasil (*outcome*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah yang mempunyai efek langsung.
5. Kelompok manfaat (*benefit*) adalah segala sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
6. Kelompok dampak (*impact*) adalah pengaruh yang di timbulkan baik positif maupun negatif.

Pengukuran kinerja dapat dilakukan dengan berbagai cara, salah satunya dengan mengevaluasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD). Berdasarkan pada Undang- Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menyatakan bahwa kepada daerah wajib menyampaikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD). Ruang lingkup LPPD mencakup penyelenggaraan urusan desentralisasi, tugas pembantu dan tugas umum pemerintah. Setiap tahun, LPPD yang disusun Pemerintah Daerah ini dievaluasi oleh Kementerian Dalam Negeri RI dan menghasilkan skor EKPPD (evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah). Tujuan dari evaluasi ini adalah mengetahui keberhasilan penyelenggaraan pemerintah daerah dalam memanfaatkan hak yang diperoleh daerah dengan capaian keluaran dan hasil yang telah direncanakan. Pada penelitian ini untuk pengukuran kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah menggunakan satu indikator yaitu dengan menggunakan skor Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD).

2.5 Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang politik dinasti telah dilakukan oleh beberapa peneliti.

Berikut penelitian tentang politik dinasti terkait dengan aspek keuangan di

Indonesia :

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

Peneliti	Judul	Variabel	Hasil
Nuritomo & Rossieta (2014),	Politik Dinasti, Akuntabilitas, dan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia	Independen (X) : - Politik Dinasti Dependen (Y) : - Akuntabilitas Keuangan Pemerintah Daerah - Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah	-Praktik politik dinasti berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas laporan keuangan pemerintah daerah. -Praktik politik dinasti tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
Adzani & Martani (2014)	Pengaruh Kinerja Masyarakat, Fakta Politik Dan Ketidapatuhan Regulasi Terhadap Opini Audit Laporan Keuangan Pemerintah Daerah	Independen (X) : - Kesejahteraan masyarakat (X1) - Politik dinasti (X2) - Ketidapatuhan regulasi(X3) Dependen (Y) : - Opini audit laporan keuangan pemerintah daerah	- Kesejahteraan masyarakat berpengaruh positif terhadap opini audit - Politik dinasti berpengaruh negatif terkait opini audit - Ketidapatuhan regulasi berpengaruh negatif terhadap opini audit.

Tabel 2.1 (Lanjutan)

Peneliti	Judul	Variabel	Hasil
Iqbal(2015)	Pengaruh Dinasti Politik Terhadap Akuntabilitas Keuangan Pemerintah Daerah dan Kinerja Pemerintah Daerah di Indonesia	Independen (X) - Dinasti Politik Dependen (Y) : - Akuntabilitas Keuangan Pemerintah Daerah - Kinerja Pemerintah Daerah	- Dinasti politik berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas keuangan daerah dan kinerja pelayanan publik. - Dinasti politik berpengaruh positif terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah - Dinasti politik tidak berpengaruh terhadap kinerja pendapat daerah.
Irmawati & Suryo (2016)	Pengaruh Kinerja Keuangan, Politik Dinasti dan Kinerja Pemerintah Daerah Terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia Tahun 2012-2013	Independen (X) : - Desentralisasi fiskal (X1) - Ketergantungan pada pemerintah pusat (X2) Dependen (Y) : - Akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah	- Desentralisasi fiskal tidak berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah - Ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah - Kinerja pemerintah daerah berpengaruh positif signifikan terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah - Politik dinasti tidak berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah

Pada penelitian Nuritomo & Rossieta (2014), daerah yang melakukan praktik politik dinasti cenderung memiliki opini audit yang lebih buruk dibandingkan daerah yang tidak menjalankan praktik politik dinasti. Selain itu, politik dinasti tidak berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah disebabkan tingginya ketergantungan seluruh daerah di Indonesia terhadap penerimaan dari pusat. Penelitian Nuritomo & Rossieta (2014) juga membuktikan bahwa sistem pengendalian intern pemerintah yang baik dapat meminimalisasi dampak negatif praktik politik dinasti. Kemudian dalam penelitian Adzani & Martani (2014) menyatakan bahwa daerah dengan tingkat kesejahteraan masyarakat yang tinggi memiliki kualitas keuangan yang baik, dikarenakan masyarakat sudah tidak lagi berkebutuhan dalam pemenuhan kebutuhan dasar sehingga masyarakat lebih independen, aktif dan kritis dalam mengawasi pengelolaan keuangan. Selain itu pada penelitiannya menyatakan politik dinasti terbukti menurunkan tingkat akuntabilitas dikarenakan opini audit pada daerah dinasti rendah.

Iqbal (2015) pada penelitiannya membuktikan bahwa daerah yang dipimpin kepala daerah berpolitik dinasti cenderung memiliki tingkat akuntabilitas keuangan daerah yang rendah. Hasil tersebut sama dengan penelitian Nuritomo & Rossieta (2014) ; Adzani & Martani (2014). Daerah yang terindikasi politik dinasti mengalokasikan anggaran yang lebih rendah pada sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur dibandingkan daerah nondinasti. Hal tersebut yang membuat politik dinasti berpengaruh negatif terhadap kinerja pelayanan publik. Namun politik dinasti mendapat skor Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD) yang lebih bagus dari daerah nondinasti. Hal tersebut bisa disebabkan,

karena proses evaluasi melibatkan aspek pengambilan kebijakan. Kepala daerah pada daerah dinasti dianggap dapat membuat keputusan secara efektif yakni mempercepat dan mempermudah proses pembagian kekuasaan dan anggaran. Politik dinasti tidak berpengaruh terhadap kinerja pendapatan daerah, disebabkan pendapatan daerah didominasi transfer pusat. Hasil ini sama dengan penelitian Nuritomo & Rossieta (2014).

Kemudian ditemukan hasil yang berbeda yaitu pada penelitian Irmawati & Suryo (2016) politik dinasti tidak berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan daerah. Meskipun politik dinasti memiliki kesempatan lebih besar untuk memenangkan pemilu dibandingkan calon lain, namun tidak semua calon yang berlatar belakang politik dinasti berkualitas rendah dan tidak kompeten karena calon dari keluarga yang berlatar belakang politik dinasti sudah mengikuti dan memenuhi persyaratan sehingga layak untuk menjadi kepala daerah yang terpilih.

2.6 Pengembangan Hipotesis

Menurut Asako et al., (2010) bahwa politik dinasti berpotensi menghambat pembangunan ekonomi dan melemahkan daya saing pemilu. Mereka menemukan bahwa daerah-daerah dibawah kendali politik dinasti kurang efektif dalam pembangunan ekonomi masyarakat, meskipun alokasi anggaran dari pemerintah pusat lebih besar. Politik dinasti juga menurunkan tingkat akuntabilitas keuangan daerah (Nuritomo & Rossieta, 2014). Namun melihat dari fakta-fakta yang ada seperti kinerja aparatur pemerintah daerah di Indonesia masih rendah, tahun 2016 dari 513 pemerintah kabupaten/kota

sebesar 425 pemerintah daerah, atau 83 persen kabupaten dan kota kinerjanya masih masuk kategori nilai C (Beritagar, 2017). Kemudian ada sebanyak tujuh pemerintah daerah mendapatkan penghargaan Parasamya Purnakarya Nugraha di Hari Otonomi Daerah ke-21 pada 2016 (Kompas, 2017). Pemerintah daerah yang mendapat penghargaan tersebut, dua daerah diantaranya merupakan daerah yang terindikasi politik dinasti. Melihat fenomena tersebut kinerja yang rendah ataupun kinerja yang baik dapat terjadi di seluruh daerah, daerah yang terindikasi dinasti maupun nondinasti. Berdasarkan penelitian dan fakta yang ada maka hipotesis yang diajukan untuk diuji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut

H1 : Ada perbedaan akuntabilitas keuangan pemerintah daerah antara daerah yang terindikasi politik dinasti dan tidak terindikasi politik dinasti.

H2 : Ada perbedaan kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah antara daerah yang terindikasi politik dinasti dan tidak terindikasi politik dinasti.