

Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah Menggunakan *Open Budget Index* (OBI)

Hilda Octavana Siregar^{1,*}, Muhammad Muslih¹

¹ Program Studi DIII Akuntansi Departemen Ekonomika dan Bisnis; Universitas Gadjah Mada; Jl. Prof Notonegoro No 1 Bulaksumur Yogyakarta, 55281; e-mail: hilda.octavana.s@mail.ugm.ac.id, muslih42@gmail.com

* Korespondensi: e-mail: hilda.octavana.s@mail.ugm.ac.id

Diterima: 16 Oktober 2018; Review: 08 Desember 2018; Disetujui: 11 Desember 2018

Cara sitasi: Siregar HO, Muslih M. 2018. Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah Menggunakan *Open Budget Index* (OBI). Jurnal Online Insan Akuntan. 3 (2): 161-172.

Abstrak: Di era modern saat ini, organisasi publik dituntut untuk melakukan konsep-konsep manajemen yang mengacu pada organisasi privat, yang disebut dengan *New Public Management*. Sistem pengelolaan keuangan yang tertutup, boros dan tidak mencapai target yang selama ini menjadi wajah organisasi publik merupakan hal yang harus dihindari. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah yaitu efisiensi dan efektivitas dan transparansi yang merupakan kewajiban bagi pemerintahan. Tiga hal tersebut diukur untuk menentukan wajar atau tidaknya pengelolaan keuangan. Metode yang digunakan adalah metode kuantitatif statistik deskriptif. Hasil dari penelitian ini, adalah indeks transparansi dikategorikan menggunakan *Open Budget Index* (OBI) bahwa pengelolaan keuangan pemerintah daerah semakin menurun selama periode penelitian. Sedangkan indikator efektivitas yang menggunakan acuan Keputusan Menteri Dalam Negeri tetap efektif dan indikator efisiensi menurun dari sangat efisien menjadi efisien. Objek dalam penelitian ini adalah Pemerintah Kota Yogyakarta dalam rentang waktu 2015-2017.

Kata kunci: Efektivitas, Efisiensi, Pemerintah Daerah, Pengelolaan Keuangan, Transparansi

Abstract: Public organizations are required to carry out management concepts that refer to private organizations, called *New Public Management*. The financial management system that is managed in a non-transparent, wasteful and non-achieving manner that has been the face of public organizations is something that must be avoided. This study aims to analyze the implementation of regional financial management, namely efficiency and effectiveness and transparency which is an obligation for the local government. These three things are measured to determine whether or not financial management is fair. The methodology research is quantitative descriptive statistic method. The study results study, is the transparency index is categorized using the *Open Budget Index* (OBI) that the management of local government finance is increasingly declining during the study period. But the effectiveness indicators that use the reference of the Decree of the Minister of Home Affairs remain effective and the efficiency indicators decrease from very efficient to efficient. The object of research is the Yogyakarta City Government in the 2015-2017 period.

Keywords: Effectivity, Efficiency, Local Government, Financial Management, Transparency

1. Pendahuluan

Saat ini, Indonesia terus melakukan gerakan-gerakan reformasi yang bertujuan untuk meningkatkan kinerja di setiap organisasi publik. Salah satu gerakan reformasi di sektor publik adalah dengan munculnya konsep *New Public Management*. Istilah *New Public Management* pada awalnya dikenalkan oleh Christopher Hood tahun 1995 yang kemudian istilah tersebut disingkat menjadi NPM.

NPM adalah suatu teori manajemen publik yang beranggapan bahwa praktik manajemen di sektor swasta dipandang lebih baik dibandingkan dengan praktik manajemen di sektor publik. Menurut Hood [1995], NPM memiliki tujuh karakteristik atau komponen utama, sebagai berikut: (1) manajemen profesional pada sektor publik, (2) adanya suatu standar kinerja dan ukuran kinerja, (3) adanya penekanan yang lebih besar pada pengendalian *output* dan *outcome*, (4) pemecahan unit-unit kerja di sektor publik, (5) menciptakan suatu

persaingan di sektor publik, (6) mengadopsi gaya manajemen pada sektor bisnis ke dalam sektor publik, (7) adanya penekanan dalam hal disiplin dan adanya penghematan yang lebih besar dalam menggunakan sumber daya.

Indonesia dengan sistem pemerintahan yang desentralisasi dalam wujud otonomi daerah menghasilkan sistem yang lebih kompleks dan menghasilkan kesenjangan informasi antar daerah. Sehingga menghasilkan perbedaan dalam pengelolaan antara satu daerah dengan daerah lain. Dengan sistem otonomi daerah kewenangan pemerintah daerah sangat besar dalam mengelola sumber daya serta pengelolaan keuangan. Penerapan konsep NPM dapat mewujudkan pemerintahan yang transparan dan bertanggungjawab. Transparansi adalah memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan [SAP, 2005]. Kejujuran dan keterbukaan dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan dapat menciptakan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan.

Ketidakseimbangan penguasaan informasi yang terlalu jauh menunjukkan kurang transparannya pemerintah terhadap masyarakat. Hal tersebut dapat memicu ketidakpuasan masyarakat yang diwujudkan dengan aksi demonstrasi. Penyebabnya ialah hingga saat ini masih banyak pemerintah daerah yang mengesampingkan arti penting transparansi pengelolaan keuangan daerah. Pemerintah sebagai pelaksana pemerintahan seharusnya juga berfungsi sebagai pemberi informasi yang memberikan informasi mengenai kebijakan, proses, serta laporan kepada masyarakat sebagai pemberi amanat. Fungsi tersebut sejalan dengan tujuan dari government to citizen yaitu menyediakan akses informasi on line satu pintu kepada masyarakat sehingga masyarakat dapat menemukan dan mengakses informasi secara cepat dan mudah. Penyampaian informasi yang paling mudah, cepat, serta dapat dilaksanakan dimanapun secara online salah satunya ialah dengan mengakses website untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan [www.igi-global.com].

Menciptakan kepercayaan masyarakat tidak hanya diukur dari transparansi, namun tuntutan untuk menyelenggarakan keuangan yang sesuai dengan tujuan pemerintahan menjadi prioritas utama. Apakah dana digunakan sesuai dengan tujuan dan apakah dana yang dikeluarkan sesuai dengan undang-undang yang berlaku.

Otonomi yang dilaksanakan oleh daerah bersifat luas, nyata dan bertanggung jawab. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah [Bratakusumah and Solihin, 2001]. Daerah diberikan kebebasan dalam melaksanakan kewenangan berbagai bidang kecuali politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, agama dan fiskal serta kewenangan lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Berkaitan dengan hal tersebut maka pemerintah daerah harus pandai dalam menyelenggarakan pemerintahan serta adanya evaluasi yang berkala atas capaian pemerintah daerah dalam kurun waktu tertentu. Pengukuran kinerja merupakan salah satu cara yang dapat digunakan pemerintah daerah dalam mencapai pemerintahan yang baik [Halachmi, 2005].

Tijauan Literatur

Transparansi Pengelolaan Keuangan

Dalam teori keagenan (agency theory) dijelaskan bahwa secara ideal, agen dapat dipercaya untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dalam memaksimumkan kemakmuran. Namun kenyataannya, karena adanya informasi asimetri dimana agen mempunyai informasi yang lebih banyak dibanding pemilik, maka agen akan menggunakan kekuatan yang dimiliki untuk mengutamakan kepentingan mereka dibanding kepentingan pemilik [Jensen and Meckling, 1976]. Konflik yang terjadi antara agen dan pemilik dapat berdampak pada kestabilan perusahaan serta nilai perusahaan di pasar.

Teori keagenan dibangun untuk memahami dan memecahkan masalah yang muncul saat terdapat ketidaklengkapan informasi ketika principal dan agent melakukan kontrak [Gudono, 2014]. Selain itu, teori keagenan juga berfokus pada penyelesaian dua masalah yang mungkin muncul dalam hubungan keagenan yaitu (1) masalah keagenan karena adanya perbedaan kepentingan antara agent dan principal serta principal tidak dapat mengetahui secara pasti apa yang telah dikerjakan oleh agent, dan (2) masalah keagenan karena adanya perbedaan persepsi terkait risiko yang ada serta bagaimana menghadapi risiko tersebut [Eisenhardt, 1989].

Masalah keagenan tersebut dapat muncul karena adanya asymmetry information (ketimpangan informasi) antara agent dan principal dimana agent mempunyai informasi yang lebih besar dibandingkan informasi yang dipunyai oleh principal [Attila, 2012]. Kunci utama memahami good governance, menurut Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), adalah pemahaman atas prinsip-prinsip yang mendasarinya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini didapat tolok ukur kinerja suatu pemerintah. Prinsip-prinsip tersebut meliputi: a) Partisipasi masyarakat: semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung

maupun melalui lembaga-lembaga b) perwakilan yang sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kepastian untuk berpartisipasi secara konstruktif. c) Tegaknya supremasi hukum: kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk didalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia. d) Transparansi: transparansi dibangun atas dasar informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintah, lembaga-lembaga, dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau. (1) Peduli dan stakeholder: lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintah harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan. (2) Berorientasi pada konsensus: tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur prosedur. (3) Kesetaraan yaitu semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka. (4) Efektivitas dan efisiensi: proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin. (5) Akuntabilitas: para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta, dan organisasi masyarakat bertanggungjawab, baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan.

Dalam Pasal 4 ayat 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 13 Tahun 2006, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dikatakan transparan adalah prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah. Dengan adanya transparansi menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Transparansi yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan.

Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik [Bapenas and Depdagri, 2002].

Transparansi menjadi sangat penting bagi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah dalam menjalankan mandat dari rakyat. Mengingat pemerintah memiliki kewenangan mengambil berbagai keputusan penting yang berdampak bagi orang banyak, pemerintah harus menyediakan informasi yang lengkap.

Pelaksanaan e-government dan keterbukaan informasi publik dalam pengelolaan keuangan daerah juga ditetapkan dalam lampiran 1 Instruksi Presiden No. 7 Tahun 2015 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2015. Dalam instruksi tersebut, pemerintah daerah dapat dinyatakan berhasil dalam menciptakan pengelolaan anggaran daerah yang transparan dan akuntabel dengan ukuran telah terpublikasinya dokumen-dokumen pengelolaan keuangan daerah melalui *website*.

Efektivitas dan Efisiensi Pengelolaan Keuangan

Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 memuat kebijakan terkait pengelolaan keuangan daerah yang meliputi keseluruhan kegiatan pengelolaan keuangan daerah yaitu perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan. Terdapat beberapa tujuan dalam pengukuran kinerja sektor publik seperti untuk mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi, menyediakan sarana pembelajaran pegawai, memperbaiki kinerja pada periode berikutnya, memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan reward dan punishment, memotivasi pegawai, dan menciptakan akuntabilitas publik [Mahmudi, 2007]. Sektor publik sering dinilai sebagai sarang inefisiensi, pemborosan, sumber kebocoran dana dan institusi yang selalu merugi [Mardiasmo, 2009]. Anggapan terhadap sektor publik tersebut menuntut adanya perhatian terhadap efektivitas dan juga efisiensi dalam pelaksanaan kegiatannya.

Sebuah kegiatan operasional dalam keuangan/anggaran dapat dikatakan efisien apabila suatu hasil yang diinginkan dapat dicapai dengan sistem *spending well*. Dalam efektivitas pada dasarnya berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan/hasil guna. Dalam hal ini efektivitas dan efisiensi berkaitan dengan output yang dapat dihasilkan. Kondisinya pemerintah akan beroperasi.

Undang-Undang No 32 Tahun 2004 menjelaskan definisi otonomi daerah, yaitu hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ada beberapa asas penting dalam Undang-Undang otonomi daerah yang perlu dipahami, antara lain: (1) Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia. (2) Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil

pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. (3) Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. (4) Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antardaerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, serta kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Organisasi publik yang ada saat ini masih dianggap belum mampu bekerja secara profesional dengan menerapkan prinsip-prinsip pengukuran kinerja yang berlaku. Mengelola keuangan tidak sesuai dengan sasaran dan tidak sesuai dengan tarif yang sesuai dengan undang-undang. Efektivitas dan efisiensi menjadi penting dalam pengelolaan keuangan. Efektivitas adalah tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan. Secara sederhana efektivitas merupakan perbandingan outcome dengan output [Mardiasmo, 2009]. Pengertian efektivitas umumnya berkaitan dengan suatu ukuran kemampuan untuk mencapai sasaran atau tujuan tertentu. Ukuran kemampuan yang dimaksud dapat bermacam-macam, tergantung daripada sasaran atau tujuan yang ingin dicapai atau yang telah ditetapkan.

Sebuah kegiatan operasional dalam keuangan/anggaran dapat dikatakan efisien apabila suatu hasil yang diinginkan dapat dicapai dengan sistem *spending well*. Dalam efektivitas pada dasarnya berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan/hasil guna. Dalam hal ini efektivitas dan efisiensi berkaitan dengan output yang dapat dihasilkan. Kondisinya pemerintah akan beroperasi untuk sejumlah output diharapkan. Penilaian atas efektivitas dan efisiensi dilakukan agar pemerintah dapat menilai kondisi yang terjadi atas kebijakan yang sudah ada, dalam hal ini apakah alokasi dan penggunaan uang dalam anggaran telah efektif dan efisien.

Undang-undang Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan daerah tersebut. Pemerintah daerah secara aturan memiliki kewenangan untuk mengatur keadaan keuangan daerah dan mempergunakannya bagi kepentingan daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahannya maka uang daerah tersebut akan didistribusikan kepada lembaga-lembaga daerah agar dapat menjalankan kegiatannya dengan maksimal. Kontrol terhadap keuangan daerah tidak hanya soal distribusinya kepada lembaga daerah tetapi juga penggunaannya.

Prinsip-prinsip dalam pengelolaan keuangan dalam pemerintahan harus dilaksanakan secara bersama-sama dan saling berkaitan. Transparansi akan mendukung efektivitas dan efisiensi pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Dengan transparansi semua stakeholder mendapatkan informasi yang sama tentang pengelolaan keuangan. Dengan efisiensi dan efektivitas menghasilkan sebuah keyakinan bahwa pemerintah selalu agen mampu menggunakan dan sesuai tujuan dan dengan standar yang berlaku.

Kota Yogyakarta yang letaknya di Pulau Jawa dan berada disekitar Pendidikan Tinggi, letak tersebut menjadi keuntungan dalam mendapatkan informasi dan konsultasi dengan cepat sehingga besar harapan sudah dapat menerapkan pengelolaan keuangan sesuai dengan tuntutan NPM sehingga dapat bersaing secara nasional dengan pemerintahan daerah lainnya dan juga secara global.

Berdasarkan latar belakang yang ada, maka penelitian ini bertujuan untuk menganalisis transparansi, efektivitas dan efisiensi pengelolaan keuangan pemerintah daerah kota Yogyakarta tahun 2015-2017. Hasil penelitian ini untuk mendukung pelaksanaan *good governance* serta sebagai pedoman bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan kinerja. Indikator transparansi, efektivitas dan efisiensi diukur dengan metode kuantitatif dari laporan keuangan pemerintah daerah kemudian dikategorikan sesuai dengan Keputusan Menteri dan standar internasional dalam ukurnya transparansi yaitu *Open Budget Index* (OBI). Sehingga pertanyaan penelitian ini adalah, bagaimana tingkat transparansi, efektivitas dan efisiensi pengelolaan keuangan daerah pada setiap pemerintah daerah kota Yogyakarta tahun 2015-2017?

2. Metode Penelitian

Data

Penelitian ini menggunakan data pada laporan keuangan pemernitah daerah dan mengungkapkan berbagai informasi yang harusnya dipublikasikan kepada masyarakat sebagai pertanggungjawaban. Selain pengungkapan, pengelolaan keuangan pemerintah harus menganut konsep efektif dan efisien. Pemerintah daerah dalam penelitian ini adalah Kota Yogyakarta tahun 2015-2017. Kemudian dari laporan keuangan tersebut diukur indikator efisiensi, efektivitas dan transparansi dengan metode kuantitatif dan hasil dari pengukuran tersebut dikategorikan sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang sudah ditetapkan oleh Kementerian Dalam Negeri dan *Open Budget Index* (OBI).

Pengukuran indikator efektivitas dan efisiensi menggunakan data-dat apengeluaran dan pendapatan yang tersedia di laporan keuangan pemerintah daerah setiap tahunnya kemudian dikategorikan berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri. Sedangkan pengukuran transparansi diukur melalui tiga tahapan yaitu proses perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban yang kemudian dikategorikan berdasarkan *Open Budget Index* (OBI).

Definisi Operasional dan Pengukuran

Adapun pengertian efektivitas yang didefinisikan oleh Kartikahadi dalam Agoes [2000] adalah produk akhir suatu kegiatan operasi telah mencapai tujuannya baik di tinjau dari segi kualitas hasil kerja, kuantitas hasil kerja maupun batas waktu yang ditargetkan. Sedangkan efisiensi adalah pencapaian *output* yang maksimum dengan *input* tertentu atau penggunaan input yang terendah untuk mencapai output tertentu. Berikut adalah perhitungan efektivitas

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Target Penerimaan PAD yang ditetapkan}} \times 100\%$$

Efisiensi merupakan perbandingan *output/input*. Yang di kaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah ditetapkan. Suatu organisasi di anggap efektif, bila bisa mencapai tujuan dengan efisien, hemat dan mentaati peraturan yang berlaku. Pengukuran Efisiensi diukur dengan *ratio* antara *output* dengan *input*. Semakin besar *output* dibanding *input*, maka semakin tinggi tingkat efisiensi suatu organisasi [Mardiasmo, 2009].

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya Yang dikeluarkan untuk mendapatkan PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD}} \times 100\%$$

Transparansi pengelolaan keuangan daerah diukur dengan menggunakan empat kriteria yaitu ketersediaan, aksesibilitas, ketepatan waktu pengungkapan informasi, dan frekuensi pengungkapan dokumen pengelolaan keuangan daerah. Informasi dikatakan tersedia apabila dokumen indikator di setiap tahapan pengelolaan keuangan daerah tersedia di *website* resmi pemerintah daerah, sedangkan apabila dokumen tersebut dapat diunduh secara mandiri oleh publik maka informasi tersebut dikatakan dapat diakses (aksesibilitas) [Adriana, 2017].

Instrumen pengukuran transparansi dalam penelitian ini menggunakan instrumen yang dibuat oleh Huwae pada 2016] dan diterapkan oleh Syamsul pada 2017. Pada tahap perencanaan pengelolaan keuangan daerah terdiri dari 10 indikator yang kemudian dikategorikan menggunakan *Open Budget Index* (OBI). Berikut adalah kategori dalam OBI:

Tabel 1. Kategori *Open Budget Index*

Tingkat Keterbukaan Anggaran	Kategori	Skor
Cukup (<i>Sufficient</i>)	Ekstensive (<i>Extensive</i>)	81-100
	Substansial (<i>Substantial</i>)	61-80
Tidak Cukup (<i>Insufficien</i>)	Terbatas (<i>Limited</i>)	41-60
	Minimal (<i>Minimal</i>)	21-40
	Sedikit (<i>Scant or None</i>)	0-20

Sumber: Hasil Pengolahan Data (2018)

Rincian indikator beserta acuan peraturan yang mewajibkan penyajian dokumen indikator tersebut tertera pada Tabel 2 berikut.

Tabel 2. Indikator Transparansi Pada Tahap Perencanaan Pengelolaan Keuangan Daerah

No	Indikator			Referensi
1	Informasi Rikpd	Ringkasan Dokumen		a. PP No. 58 Tahun 2005 Pasal 32 b. Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 81
2	Informasi Anggaran	Kebijakan Umum		Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 83 (1)
3	Informasi Prioritas dan Plafon Anggaran	Ringkasan Dokumen		Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 87
4	Informasi RKA SKPD	Ringkasan Dokumen		a. Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 90 (1) b. Instruksi Mendagri No. 188.52/1797/SJ/2012 Amar Ketiga (a) dan Amar Keenam (a)
5	Informasi RKA PPKD	Ringkasan Dokumen		Instruksi Mendagri No. 188.52/1797/SJ/2012 Amar Ketiga (a) dan Amar Keenam (a)
6	Informasi Rancangan Peraturan tentang APBD	Ringkasan Dokumen Daerah		a. Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 101-103 b. Instruksi Mendagri No. 188.52/1797/SJ/2012 Amar Ketiga (b) dan Amar Keenam (b)
7	Informasi tentang APBD	Peraturan Daerah		a. Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 116 b. Instruksi Mendagri No. 188.52/1797/SJ/2012 Amar Ketiga (c) dan Amar Keenam (c)
8	Informasi Daerah APBD	Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran		a. PP No. 58 Tahun 2005 Pasal 45 (2) b. Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 101
9	Informasi Ringkasan DPA SKPD			a. Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 123-124 b. Instruksi Mendagri No. 188.52/1797/SJ/2012 Amar Ketiga (d) dan Amar Keenam (d)
10	Informasi DPA PPKD			Instruksi Mendagri No. 188.52/1797/SJ/2012 Amar Ketiga (d) dan Amar Keenam (d)

Sumber: Huwae (2016), PP No. 58 Tahun 2005, Permendagri No. 13 Tahun 2006 dan Instruksi Mendagri No. 188.52/1797/SJ/2012.

Dalam tahap pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah ditetapkan sembilan indikator. Rincian indikator beserta acuan peraturan yang mewajibkan penyajian dokumen indikator tersebut tertera pada Tabel 3 berikut:

Tabel 3. Indikator Transparansi Pada Tahap Pelaksanaan Pengelolaan Keuangan Daerah

No	Indikator	Referensi
1	Informasi Realisasi Pendapatan Daerah	Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 131
2	Informasi Realisasi Belanja Daerah	Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 132-136
3	Informasi Realisasi Pembiayaan Daerah	Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 137-153
4	Informasi Ringkasan Dokumen Rancangan Perubahan APBD	a. Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 172 b. Instruksi Mendagri No. 188.52/1797/SJ/2012 Amar Ketiga (b) dan Amar Keenam (b)
5	Informasi Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD	PP No. 58 Tahun 2005 Pasal 84
6	Informasi Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Perubahan APBD	a. Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 174 (1) b. Instruksi Mendagri No. 188.52/1797/SJ/2012 Amar Ketiga (c) dan Amar Keenam (c)
7	Informasi Ringkasan RKA Perubahan APBD	Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 178
8	Informasi Rencana Umum Pengadaan	Perpres No. 54 Tahun 2010 Pasal 8 (1) huruf a dan b jo. Perpres No. 70 Tahun 2012 Pasal 25 (1) huruf a jo. Perpres No. 4 Tahun 2015 Pasal 25 (1)
9	Informasi SK Kepala Daerah tentang Pejabat Pengelola Keuangan Daerah	a. Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 185 b. Instruksi Mendagri No. 188.52/1797/SJ/2012 Amar Ketiga (e) dan Amar Keenam (e)

Sumber: Huwae (2016), PP No. 58 Tahun 2005, Permendagri No. 13 Tahun 2006, Instruksi Mendagri No. 188.52/1797/SJ/2012 dan Perpres No. 54 Tahun 2010 jo. Perpres No. 70 Tahun 2012 jo. Perpres No. 4 Tahun 2015.

Dalam tahap pelaporan dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah terdiri dari 10 indikator. Rincian indikator beserta acuan peraturan yang mewajibkan penyajian dokumen indikator tersebut tertera pada Tabel 4 berikut.

Tabel 4. Indikator Transparansi Pada Tahap Pelaporan dan Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Daerah

No	Indikator	Referensi
1	Informasi Peraturan Kepala Daerah tentang Kebijakan Akuntansi	Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 239 (1)
2	Informasi Laporan Arus Kas	a. PP No. 56 Tahun 2005 Pasal 4 (1c) jo. PP No. 65 Tahun 2010 b. Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 296 (3c)

No	Indikator	Referensi
3	Informasi Laporan Realisasi Anggaran Seluruh SKPD	a. Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 295 (1a) b. Instruksi Mendagri No. 188.52/1797/SJ/2012 Amar Ketiga (e) dan Amar Keenam (e)
4	Informasi Laporan Realisasi Anggaran PPKD	Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 296 (3a)
5	Informasi Neraca	a. Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 296 (3b) b. Instruksi Mendagri No. 188.52/1797/SJ/2012 Amar Ketiga (f) dan Amar Keenam (f)
6	Informasi CaLK Pemerintah Daerah	a. Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 296 (3d) b. Instruksi Mendagri No. 188.52/1797/SJ/2012 Amar Ketiga (f) dan Amar Keenam (f)
7	Informasi Laporan Keuangan BUMD/Perusahaan Daerah	Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 296 (5)
8	Informasi Laporan Akuntabilitas dan Kinerja Tahunan Pemerintah Daerah	Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 296 (7)
9	Informasi Penetapan Perda Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD	Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 305 (3)
10	Informasi Opini BPK RI	a. Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 297 (1) b. Instruksi Mendagri No. 188.52/1797/SJ/2012 Amar Ketiga (f) dan Amar Keenam (f)

Sumber: Huwae (2016), PP No. 58 Tahun 2005, Permendagri No. 13 Tahun 2006, Instruksi Mendagri No. 188.52/1797/SJ/2012 dan PP No. 56 Tahun 2005 jo. PP No. 65 Tahun 2010.

Berikut adalah hasil dari analisis tranparansi yang kemudian dikategorikan berdasarkan *open budget index* (OBI). Rumus Perhitungan Indeks Indikator:

$$\text{Indeks} = \frac{\text{Nilai Aktual} - \text{Nilai Minimum}}{\text{Nilai maksimum} - \text{Nilai Minimum}}$$

3. Hasil dan Pembahasan

Analisis Transparansi Pengelolaan Keuangan

Tabel 5. Skor Tahap Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Yogyakarta 2015-2017

Tahun	Tahapan			Indeks	OBI
	1	2	3		
2015	6,17	5,92	2,58	50,57	Terbatas
2016	4,92	3,75	1,33	37,04	Minimal
2017	2,33	1,67	0,58	15,80	Sedikit

Sumber: Hasil Pengolahan Data (2018)

Dari hasil perhitungan indeks transparansi pada tiga tahapan pengelolaan keuangan dapat dikatakan selama tiga tahun tingkat transparansi semakin menurun dari tahun ke tahun, baik di setiap tahapan maupun secara keseluruhan. Tidak tersedianya data-data yang diwajibkan yang harus tersedia di dalam *website* menurunkan indeks ini. Publikasi laporan perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban menjadi kunci penting dalam mengukur transparansi, karena hal tersebut adalah media terpenting yang dapat diakses oleh masyarakat umum. Padahal periode mengakses atau pengamatan setiap tahunnya selalu sama, dan tahapan audit sudah dilaksanakan dan laporan audit sudah diterbitkan. Di saat NPM menjadi keharusan di pemerintah, yang terjadi pada pemerintah kota Yogyakarta adalah penurunan indeks transparansi. Penerapan konsep transparansi yang seharusnya menjadi kewajiban justru tidak diterapkan secara baik.

Analisis Efektivitas dan Efisiensi Pengelolaan Keuangan

Dalam pengukuran efektivitas dan efisiensi pengelolaan keuangan bersumber dari laporan yang dihasilkan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta baik dari Anggaran maupun Laporan Realisasi Anggaran yang telah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Pengukuran ini sangat terkait dengan indikator transparansi yaitu tersedianya laporan pertanggungjawaban di *website* sehingga semua informasi tersedia.

Berikut adalah rekapitulasi dari dokumen Laporan Realisasi Anggaran yang digunakan untuk menghitung indikator efektivitas dan efisiensi. Hasil perhitungan tersebut kemudian dikategorikan berdasarkan Kepmendagri No 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan yang disusun sebagai berikut:

Tabel 6. Kriteria Indikator Efektivitas

Tingkat Efektivitas	Kriteria
100%	Sangat Efektif
90-100%	Cukup Efektif
80-90%	Efektif
60-80%	Kurang Efektif
Di bawah 60%	Tidak Efektif

Sumber: Hasil Pengolahan Data (2018)

Sedangkan ukuran dalam tingkat efisiensi dapat dikategorikan seperti yang terdapat pada tabel 7 berikut:

Tabel 7. Kriteria Indikator Efisiensi

Tingkat Efisiensi	Kriteria
100%	Sangat Efisien
90-100%	Cukup Efisien
80-90%	Efisien
60-80%	Kurang Efisien
Di bawah 60%	Tidak Efisien

Sumber: Hasil Pengolahan Data (2018)

Berikut adalah hasil analisis efektivitas dan efisiensi dari pengelolaan keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta 2015-2017:

Tabel 8. Hasil Analisis Indikator Efektivitas

Tahun	Efektivitas	Kriteria
2015	107,22%	Sangat efektif
2016	104,88%	Sangat efektif
2017	117,81%	Sangat efektif

Sumber: Hasil Pengolahan Data (2018)

Tabel 9. Hasil Analisis Indikator Efisiensi

Tahun	Efisiensi	Kriteria
2015	107,37%	Sangat efisien
2016	105,56%	Sangat efisien
2017	89%	Efisien

Sumber: Hasil Pengolahan Data (2018)

Dari perhitungan di atas yang diolah dari Laporan Anggaran dan Laporan Realisasi Anggaran pada indikator efektivitas dari tahun ke tahun terus meningkat dalam jumlah yang tidak signifikan. Peningkatan ini dikarenakan dari target dan realisasi Pendapatan asli Daerah sama-sama mengalami kenaikan sehingga berpengaruh pada indikator efektivitas. Namun pada indikator efisiensi terus menurun dari tahun 2015-2016 penurunan tidak signifikan hanya 2-3% tapi tidak dari tahun 2016-2017 penurunan sangat besar sebesar 16,56%. Ini terjadi dikarenakan jumlah realisasi belanja yang terus meningkat dari tahun namun tidak diimbangi dengan kenaikan realisasi Penerimaan Asli Daerah (PAD). Realisasi belanja pemerintah Kota Yogyakarta pada tahun 2015-2017 terus meningkat namun, yang didanai dari PAD malah menurun. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat kemandirian pemerintah dalam menghasilkan pendapatan untuk mendanai belanjanya semakin menurun. Pemerintah semakin bergantung pada alokasi dari pusat. Padahal dengan kondisi Kota Yogyakarta sebagai Kota wisata yang banyak mendatangkan wisatawan tidak juga mampu mendatangkan pendapatan secara proporsional dibanding dengan kenaikan belanjanya.

4. Kesimpulan

Indikator transparansi dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah dikur melalui tiga tahap yaitu perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban. Ketiga tahapan ini diukur melalui ketersediaan laporan di *website* pemerintah daerah. Berbagai jenis laporan dari ketiga tahap tersebut ditentukan sesuai dengan peraturan Kementerian Dalam Negeri dan penelitian terdahulu. Selama periode penelitian kategori transparansi semakin menurun. Hal ini dapat dikatakan bahwa laporan yang seharusnya dipublikasikan di *website* pemerintah daerah

pada periode yang telah ditentukan tidak dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. Bahan semakin menurun dari tahun ke tahun selama periode penelitian. Pemerintah Kota Yogyakarta sudah menerapkan indikator efektivitas dan efisiensi dalam pengelolaan keuangan selama tahun 2015-2017. Akan tetapi untuk indikator efisiensi mengalami penurunan indeks dari sangat efisien menjadi efisien. Meskipun tidak menjadi sangat buruk tetap saja menjadi masalah dalam pengelolaan keuangan. Hal ini terjadi dikarenakan semakin besarnya biaya yang dikeluarkan untuk tujuan mendapatkan realisasi penerimaan PAD. Besarnya peningkatan realisasi PAD tidak sebanding dengan jumlah biaya yang dikeluarkan untuk mengumpulkan PAD yang mengakibatkan tingkat efisien menurun. Kondisi ini mengindikasikan pemborosan dalam pengelolaan keuangan. Indikator efektivitas selama periode penelitian terjadi sedikit penurunan dan sedikit peningkatan dan tetap mampu berada di kategori sangat efektif. Pemerintah Kota Yogyakarta semakin baik dalam menentukan tingkat realisasi PAD dan target yang dibuat. Besarnya penurunan dan peningkatan di indikator efektivitas tidak terlalu besar. Hasil dari penelitian ini dapat menjadi saran dalam pengelolaan keuangan pemerintah Kota Yogyakarta agar lebih baik di masa yang akan datang. Tidak hanya pemerintah Kota Yogyakarta namun model pengukuran ini dapat diterapkan di pemerintah lokal lainnya. Sedangkan keterbatasan dalam penelitian ini adalah periode penelitian menggunakan laporan keuangan pemerintah daerah dan periode pengamatan selama 3 tahun dan ukuran 3 indikator. Sehingga untuk penelitian yang akan datang dapat meneliti menggunakan periode yang lebih panjang dan menambah ukuran pengelolaan keuangan pemerintah daerah.

Referensi

- Arista D. 2015. *Transparansi Informasi Situs Web Pemerintah Daerah di Sulawesi Selatan Sebagai Implementasi Keterbukaan Informasi Publik*. Makassar: Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.
- Adriana. 2017. *Analisis Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah Berbasis Website Pada Pemerintah Daerah Se-Jawa*. Magister Akuntansi Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta
- Attila G. 2012. "Agency Problems in Public Sector". Diakses pada 15 April 2017. <http://anale.steconomieuoradea.ro/volume/2012/n1/101.pdf>
- Bratakusumah DS, Solihin D. 2001. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Gudono. 2014. *Teori Organisasi*. Yogyakarta: Andi.
- Halachmi A. 2005. Performance Measurement is only one Way of Managing Performance. *International Journal of Productivity and Performance Management*.
- Hood C. 1995. The "new public management in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*. Volume 20, Issues 2-3, February-April 1995, Pages 93-109.
- Huwaie K. 2016. *Analisis Tingkat Keterbukaan Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah (Studi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta)*. Tesis. Magister Akuntansi. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Mahmudi. 2007. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Mardiasmo. 2009. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi.
- International Budget Partnership (IBP). 2015. *Open Budget Survey 2015*. Open Budgets. Transform Live. Diakses pada 20 Februari 2017. <http://internationalbudget.org/wpcontent/uploads/OBS2015-Report-English.pdf>
- International Fund For Agricultural Development. 1999. *Good Governance: An Overview*. Roma.
- Jensen MC, Meckling WH. 1976. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*. Vol 3 Pages 305-360.
- Martani D, Fitriyanti D, Annisa. 2014. Financial and Performance Transparency on the Local Government Websites in Indonesia. *Journal of Theoretical and Applied Information Technology*. Vol. 60 No.3 Universitas Indonesia, Jakarta.
- Republik Indonesia. 2012. Instruksi Mendagri Nomor 188.52/1797/SJ/2012 tentang Peningkatan Transparansi Pengelolaan Anggaran Daerah.
- Republik Indonesia. 2005. Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Republik Indonesia. 2006. Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Republik Indonesia. 1999. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Republik Indonesia. 2008. Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- Republik Indonesia. 2004. Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- Republik Indonesia. 2004. Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran. 2013. "Indeks Keterbukaan Badan Publik Menyediakan Informasi Anggaran Secara Berkala: Mengukur keterbukaan anggaran berbasis website". Diakses pada 19 Maret 2017. https://seknasfitra.org/wp-content/uploads/2013/03/Indeks-Keterbukaan-Berkala_11mar13.pdf

- Syamsul. 2017. Pengaruh Tata Kelola Pemerintah Daerah Terhadap Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah: Bukti Empiris pada Pemerintah Provinsi Di Indonesia. Yogyakarta: Tesis Magister Sains Akuntansi, Universitas Gadjah Mada.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. 2007. "What is Governance". Diakses pada 19 Maret 2017. <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.