

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara berisikan tentang perubahan mendasar dalam pendekatan penganggaran. Perubahan-perubahan itu didorong oleh berbagai faktor termasuk diantaranya perubahan yang begitu cepat di bidang politik, desentralisasi, dan berbagai tantangan pembangunan yang dihadapi pemerintah. Berbagai perubahan ini membutuhkan dukungan sistem penganggaran yang lebih *responsive*, yang dapat memfasilitasi upaya memenuhi tuntutan masyarakat atas peningkatan kinerja pemerintah dalam bidang pembangunan, kualitas layanan dan efisiensi pemanfaatan sumber daya. Menurut Hadi (2010), “Penganggaran memiliki tiga tujuan utama yang saling terkait yaitu stabilitas fiskal makro, alokasi sumber daya sesuai prioritas, dan pemanfaatan secara efektif dan efisien”. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi, stabilitas ekonomi, dan pemerataan pendapatan. Anggaran negara juga berfungsi sebagai alat perencanaan dan pengawasan aktivitas pemerintahan. Sebagai alat perencanaan kegiatan publik, anggaran dinyatakan sebagai satuan mata uang sekaligus dapat digunakan sebagai alat pengendalian.

Di dalam pemerintahan, telah dikenal anggaran berbasis kinerja sebagai pengganti anggaran tradisional. Pada dasarnya suatu anggaran pemerintahan Indonesia ditetapkan yakni menggunakan sistem anggaran tradisional dimana terkesan sangat kaku, birokratis, dan hierarkis sudah tidak cocok lagi dengan perkembangan dunia internasional yang sangat pesat, sehingga sudah selayaknya jika sistem penganggaran tradisional diganti dengan sistem penganggaran yang mampu merespon perubahan-perubahan. Sebagai gantinya adalah anggaran negara berdasarkan prestasi kerja atau istilah yang lebih sering digunakan adalah anggaran berbasis kinerja.

Sistem penganggaran yang berbasis kinerja (*Performance Based Budgeting*) merupakan sistem yang saat ini berkembang pesat dan banyak dipakai oleh negara-negara maju di dunia. Cara penyusunan anggaran ini tidak didasarkan pada analisa rangkaian kegiatan yang harus dihubungkan dengan tujuan yang telah ditentukan, namun lebih dititik beratkan pada kebutuhan untuk belanja/pengeluaran dan sistem pertanggung jawabannya tidak diperiksa dan diteliti apakah dana tersebut telah digunakan secara efektif dan efisien atau tidak. Tolak ukur keberhasilan hanya ditunjukkan dengan adanya keseimbangan anggaran antara pendapatan dan belanja namun jika anggaran tersebut defisit atau surplus berarti pelaksanaan anggaran tersebut gagal. Dalam perkembangannya, muncullah sistematika anggaran kinerja yang diartikan sebagai suatu bentuk anggaran yang sumber-sumbernya dihubungkan dengan hasil dari pelayanan.

Anggaran kinerja mencerminkan beberapa hal, yaitu: *Pertama*, maksud dan tujuan permintaan dana. *Kedua*, biaya dari program-program yang diusulkan dalam mencapai tujuan ini. Dan yang *ketiga*, data kuantitatif yang dapat mengukur pencapaian serta pekerjaan yang dilaksanakan untuk tiap-tiap program (Departemen Keuangan Republik Indonesia, 2009). Penganggaran dengan pendekatan kinerja ini berfokus pada efisiensi penyelenggaraan suatu aktivitas. Efisiensi itu sendiri adalah perbandingan antara output dengan input. Suatu aktivitas dikatakan efisien, apabila output yang dihasilkan lebih besar dengan input yang sama, atau output yang dihasilkan adalah sama dengan input yang lebih sedikit. Anggaran ini tidak hanya didasarkan pada apa yang dibelanjakan, seperti yang terjadi pada sistem anggaran tradisional, tetapi juga didasarkan pada tujuan/rencana tertentu yang pelaksanaannya perlu disusun atau didukung oleh suatu anggaran biaya yang cukup dan penggunaan biaya harus efektif dan efisien.

Efektif, efisien dan ekonomis merupakan elemen utama prinsip *Value For Money* dalam pengelolaan anggaran pemerintah. Pengelolaan anggaran yang baik merupakan prinsip *Value for Money* dan mutlak dilakukan. Implementasi prinsip *Value for Money* diyakini dapat memperbaiki kinerja sektor publik. *Value for Money* dapat tercapai apabila organisasi telah menggunakan biaya input paling kecil untuk mencapai output yang optimum dalam rangka mencapai tujuan

organisasi. Pengelolaan anggaran dikaitkan dengan *Value for Money* karena masih banyaknya anggaran yang belum dilakukan secara ekonomi (biaya yang tinggi, hasil yang minim atau anggaran digunakan tidak berdasarkan pada kebutuhan atau skala prioritas, serta anggaran yang boros). Tuntutan baru agar Pemerintah Daerah dapat meningkatkan pelayanan melalui perwujudan *Value for Money* dalam menjalankan atau melaksanakan kegiatannya. Pemerintah seharusnya bisa memperbaiki sejumlah hal yang menjadi penyebab bahwa pelaksanaan pengelolaan anggaran yang tidak berdasar pada *Value for Money*. *Value for Money* harus dioperasionalkan dalam pengelolaan keuangan daerah karena dalam konteks otonomi daerah, *Value for Money* merupakan jembatan untuk mengantarkan Pemerintah Daerah mencapai *good governance* yaitu Pemerintah daerah yang transparan, akuntabel, ekonomis, efektif, dan efisien.

Akuntabilitas dan transparansi adalah azas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari pengelolaan anggaran harus dapat di pertanggungjawabkan kepada masyarakat sebagai kedaulatan tertinggi. Prinsip Akuntabilitas adalah setiap pelaksanaan tugas, penggunaan sumber-sumber, serta penggunaan wewenang harus atau diperiksa baik oleh pihak yang berkepentingan maupun melalui lembaga independen. Sedangkan prinsip transparansi berarti semua penyelenggaraan pemerintah harus terbuka kepada masyarakat umum, baik dalam pengambilan keputusan dan perumusan kebijakan maupun dalam berkaitan dengan suatu keputusan perlu memiliki akses untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan. Ciri utama dalam pengelolaan anggaran yang baik adalah akuntabilitas dan transparansi yang merupakan perwujudan pemerintahan yang baik (*good governance*). Pengukuran kinerja merupakan suatu evaluasi terhadap instansi pemerintah mengenai kegiatan atau program yang telah dilaksanakan tolok ukur yang telah dibuat atau berdasarkan basis regular dan pelayanan publik dalam rangka meningkatkan akuntabilitas publik.

Tercapainya pengelolaan anggaran yang baik tidak terlepas dari adanya pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung pengguna anggaran itu sendiri. Selain dilakukan oleh atasan langsung pengguna anggaran itu sendiri, pengawasan juga dilakukan oleh legislatif dan lembaga pengawas khusus yang bertugas

mengontrol proses perencanaan dan pengendalian anggaran. Pengawasan terhadap anggaran diperlukan untuk mengetahui apakah perencanaan yang telah disusun dapat berjalan secara efisien, efektif, dan ekonomis.

Pemerintah daerah Kabupaten Ogan Ilir sebagai pemerintahan yang menyelenggarakan urusan pemerintah sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Komisi V BPK RI, Ir. Hj. Isma Yatun, M.T (26/5/2017), memaparkan hasil pemeriksaan laporan keuangan pemerintah Kabupaten Ogan Ilir tahun 2016. Dari hasil pemeriksaan, Kabupaten Ogan Ilir mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian dari BPK RI, seperti yang diberitakan oleh *inspektorat.oganilirkab.go.id*. Dengan memperhatikan opini dari BPK RI, peneliti bermaksud melakukan penelitian untuk melihat prinsip yang dapat mempertahankan hasil kinerja pemerintah daerah Kabupaten Ogan Ilir.

Berdasarkan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Loi pada tahun 2015 yang berjudul “Pengaruh Akuntabilitas dan Transparansi terhadap Kinerja Anggaran berkonsep *Value For Money* pada Pemerintah Kota Medan”, menunjukkan hasil penelitian bahwa secara simultan akuntabilitas dan transparansi berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja anggaran berkonsep *Value For Money*. Secara parsial akuntabilitas berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja anggaran berkonsep *Value For Money*. Sedangkan secara parsial, transparansi tidak berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja anggaran berkonsep *Value For Money*.

Berdasarkan hasil fenomena dan penelitian terdahulu diatas, peneliti bermaksud untuk melakukan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Loi pada tahun 2015. Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah sebagai berikut: *Pertama*, Penelitian ini dilakukan di instansi pemerintah Kabupaten Ogan Ilir yang merupakan organisasi sektor publik, sedangkan penelitian sebelumnya dilakukan di instansi pemerintah Kota Medan. Dan yang *kedua*, Penelitian ini menambahkan variabel pengawasan, sedangkan penelitian sebelumnya tidak menggunakan variabel pengawasan.

Dari hasil penjelasan diatas, maka peneliti mengangkat judul “**Pengaruh Transparansi, Akuntabilitas dan Pengawasan Terhadap Kinerja Anggaran Berkonsep *Value For Money* Pada Instansi Pemerintah di Kabupaten Ogan Ilir**”.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Apakah transparansi secara parsial berpengaruh terhadap kinerja anggaran berkonsep *Value for Money* pada instansi pemerintah di Kabupaten Ogan Ilir?
2. Apakah akuntabilitas secara parsial berpengaruh terhadap kinerja anggaran berkonsep *Value for Money* pada instansi pemerintah di Kabupaten Ogan Ilir?
3. Apakah pengawasan secara parsial berpengaruh terhadap kinerja anggaran berkonsep *Value for Money* pada instansi pemerintah di Kabupaten Ogan Ilir?
4. Apakah transparansi, akuntabilitas, dan pengawasan secara simultan berpengaruh terhadap kinerja anggaran berkonsep *Value For Money* pada instansi pemerintah Kabupaten Ogan Ilir?

1.3 Batasan Masalah

Agar penelitian ini dapat dibahas dengan tuntas, maka diperlukan batasan masalah. Penelitian ini hanya menitikberatkan tiga prinsip penganggaran berbasis kinerja yaitu transparansi, akuntabilitas dan *Value For Money* (Ekonomis, Efisien, dan Efektif), serta ditambah dengan prinsip pengawasan. Penelitian ini hanya berfokus di Instansi Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui pengaruh transparansi terhadap kinerja anggaran berkonsep *Value for Money* pada instansi pemerintah di Kabupaten Ogan Ilir.

2. Mengetahui pengaruh akuntabilitas terhadap kinerja anggaran berkonsep *Value for Money* pada instansi pemerintah di Kabupaten Ogan Ilir.
3. Mengetahui pengaruh pengawasan terhadap kinerja anggaran berkonsep *Value for Money* pada instansi pemerintah di Kabupaten Ogan Ilir.
4. Mengetahui pengaruh transparansi, akuntabilitas, dan pengawasan terhadap kinerja anggaran berkonsep *Value for Money* pada instansi pemerintah di Kabupaten Ogan Ilir.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan di atas, manfaat yang dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Bagi Penulis

Penelitian ini bermanfaat bagi penulis dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan menambah wawasan penulis dalam bidang akuntansi serta pengaplikasiannya, khususnya yang berkaitan dengan transparansi, akuntabilitas dan pengawasan terhadap kinerja anggaran yang berkonsep *Value for Money*.

b. Bagi Pemerintah

Penelitian ini berguna sebagai bahan informasi serta masukan dalam pengelolaan anggaran pemerintah daerah mengenai transparansi, akuntabilitas dan pengawasan dalam pengelolaan anggaran dan dapat menjadi tambahan referensi memperbaiki kinerja keuangan dimasa yang akan mendatang.

c. Bagi Akademis

Bermanfaat sebagai acuan dan bahan pertimbangan bagi penelitian lebih lanjut dan pengembangan ilmu pengetahuan khususnya berkonsentrasi pada ilmu akuntansi dan yang berminat dengan pembahasan mengenai transparansi, akuntabilitas dan pengawasan dalam pengelolaan anggaran.