

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Era reformasi saat ini memberikan peluang bagi perubahan paradigma pembangunan nasional dari paradigma pertumbuhan menuju paradigma pemerataan pembangunan secara adil dan berimbang. Perubahan paradigma ini diwujudkan melalui kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang menjelaskan tentang tanggung jawab politik dan administratif pemerintah pusat, provinsi, dan daerah, dan undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang menyediakan dasar hukum tentang desentralisasi fiskal, dan menjelaskan pembagian baru mengenai sumber pemasukan dan transfer antar pemerintah. Sejalan adanya otonomi daerah maka timbul konsekuensi logis berupa tuntutan untuk menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan praktik keuangan yang sehat. Selain itu juga membawa konsekuensi bagi daerah agar mampu mengelola keuangan dengan cara yang efektif dan efisien, baik dari segi pengalokasian maupun dalam bentuk pertanggungjawaban. Pengelolaan keuangan yang efektif dan efisien akan berdampak positif terhadap anggaran berbasis kinerja dan berimplikasi pada pembangunan daerah yang lebih baik.

Tujuan dan sasaran kinerja merupakan dasar dari anggaran kinerja, jika suatu daerah dapat menyerap 100% (seratus persen) anggaran pemerintah maka daerah tersebut dapat dinyatakan berhasil, namun kenyataannya hasil-hasil serta dampak yang dicapai dari pelaksanaan program pemerintah masih berada jauh di bawah standar (ukuran mutu). Terserapnya anggaran lebih diutamakan daripada menghemat anggaran, sehingga terjadi penggunaan anggaran untuk hal-hal yang tidak perlu, bahkan melenceng dari atau tujuan kinerja pemerintah.

Gambar 1.1 menunjukkan total realisasi penerimaan dan pengeluaran Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan untuk tahun 2015 hingga 2019.



Sumber : *bps.go.id* (diolah oleh penulis,2020)

Gambar 1.1
Total Realisasi Penerimaan dan Pengeluaran

Total realisasi penerimaan dan pengeluaran Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan mengalami peningkatan disetiap tahunnya, tercatat dalam 5 tahun terakhir (2015-2019), total realisasi penerimaan dan pengeluaran mencapai 6.030 miliar rupiah pada tahun 2015, 6.627 miliar rupiah pada tahun 2016, 8.260 miliar rupiah pada tahun 2017, 9.182 miliar rupiah pada tahun 2018, dan 9.713 miliar rupiah pada tahun 2019. Persentase peningkatan sebesar 9,9% pada tahun 2016, 24,64 % pada tahun 2017, 11,15 % pada tahun 2018, dan 5,46% pada tahun 2019. Adanya peningkatan realisasi penerimaan dan pengeluaran dari tahun 2015-2019 tersebut, pemerintah daerah perlu melakukan pengelolaan dana publik yang didasarkan pada konsep dasar *performance budgeting system* (anggaran kinerja) dengan cara dikembangkannya sistem kinerja anggaran berbasis *value for money*. Artinya penyusunan, pembahasan, penetapan sampai pengawasan pelaksanaan anggaran tidak cukup dengan hanya melihat besar kecilnya anggaran yang merupakan masukan, tapi juga harus memperhatikan kinerja anggaran tersebut yang meliputi capaian kinerja, keluaran, hasil dan manfaat serta tepat tidaknya kelompok sasaran kegiatan yang dibiayai anggaran.

Pada tahun 2020, Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan terbelang lambat dalam membelanjakan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) senilai Rp10,5 triliun dan alokasi dan dari APBN senilai Rp2,46 triliun karena pertumbuhan belanja pemerintah pesat pada triwulan IV tahun 2019. Penyerapan APBD dan APBN seharusnya dilakukan sejak awal tahun, yang mana dana stimulus

pertumbuhan ekonomi di daerah akan dirasakan sepanjang tahun sehingga target pertumbuhan ekonomi yang inklusif menjadi lebih cepat (swarnanews.co.id, 2020).

Prinsip *value for money* sangat diperlukan dalam pengelolaan anggaran, anggaran yang baik akan menggambarkan standar efektivitas dan efisiensi karena memuat suatu set keluaran yang diinginkan. *Value for money* dapat tercapai apabila suatu organisasi telah menggunakan biaya *input* yang kecil dan menghasilkan *output* yang optimal dalam mencapai tujuan organisasi. Pengelolaan anggaran yang baik terwujud apabila prinsip *value for money* diimplementasikan dengan berdasarkan pada tiga elemen utama, yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas (Mahmudi, 2016). Namun apabila pengelolaan anggaran terdapat temuan berupa ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidakefektifan, artinya prinsip *value for money* belum berjalan dengan maksimal. Implementasi prinsip *value for money* diyakini dapat memperbaiki kinerja sektor publik. Hal tersebut menjadi salah satu prinsip utama dalam penyelenggaraan anggaran belanja suatu lembaga sektor publik sehingga pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal dapat diberikan (Bastian, 2019).

Prinsip *value for money* terdiri dari tiga elemen utama, yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas, yang mana ekonomi berkaitan dengan sejauh mana organisasi sektor publik dapat meminimalisir *input resources* yang digunakan yaitu dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif. Ekonomi merupakan pemerolehan *input* dengan kuantitas dan kualitas tertentu pada harga terendah. Efisiensi merupakan pencapaian *output* yang maksimum dengan *input* tertentu atau penggunaan *input* yang terendah untuk pencapaian *output* tertentu. Efektivitas adalah tingkat pencapaian dari hasil program dengan target yang ditetapkan. Secara singkat, efektivitas merupakan perbandingan *outcome* dan *output*. Ketiga hal tersebut merupakan elemen pokok *value for money* yang saling terikat.

Demi terselenggaranya prinsip *good governance* dan dalam upaya pengelolaan anggaran yang berbasis *value for money*, pemerintah perlu melakukan pengelolaan anggaran yang baik sehingga perlu ditingkatkannya akuntabilitas publik. Menurut (Mahmudi, 2016), akuntabilitas adalah kewajiban *agent*

(pemerintah) untuk mengelola sumber daya, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang berkaitan dengan penggunaan sumber daya publik kepada pemberi mandat (*principal*). Hal tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, yang pada intinya semua peraturan menginginkan adanya peningkatan akuntabilitas publik dalam pengelolaan keuangan. Menurut (Bastian, 2019), pemerintah harus menyajikan informasi pengelolaan keuangan untuk memberikan penjelasan yang menyeluruh kepada seluruh *stakeholder*, hal ini dilakukan untuk menciptakan akuntabilitas publik. Berdasarkan konsep-konsep tersebut tampak bahwa akuntabilitas dan pengelolaan anggaran berbasis *value for money* berbanding lurus, jika semakin baik penerapan akuntabilitas, maka semakin baik juga pengelolaan anggaran berbasis *value for money* dikarenakan untuk menghasilkan kinerja anggaran yang baik dibutuhkan pertanggungjawaban anggaran secara efisiensi, efektivitas, dan ekonomi. Hal ini sejalan dengan penelitian yang telah dilakukan oleh (Nyoman dkk., 2015), (Rigian & Sari, 2018), (Premananda dkk, 2017), (Nababan dkk., 2018), (Hanifah, 2017), (Fernandes, 2015), (Purnama & Nadirsyah, 2016), dan (Purnomo & Putri, 2018) menyatakan bahwa akuntabilitas berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money*, namun berbeda dengan hasil penelitian (Suparno, 2012), (Adiwirya & Sudana, 2015), dan (Arifani dkk., 2018) yang menyatakan bahwa akuntabilitas tidak berpengaruh terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money* berarti pertanggungjawaban tidak menjamin bahwa kinerja anggaran berbasis *value for money* akan semakin baik, hal ini dikarenakan beberapa pegawai menganggap bahwa anggaran adalah dokumen rahasia sehingga masyarakat tidak perlu tahu. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa masih terdapat pegawai pada instansi tersebut memiliki pemahaman yang kurang terhadap informasi mengenai anggaran yang harus diinformasikan kepada publik sehingga perlu adanya optimalisasi terhadap akuntabilitas publik.

Faktor lain agar pengelolaan anggaran dapat dilakukan dengan baik ialah pemerintah perlu menjunjung prinsip transparansi. Menurut (Mardiasmo, 2018), transparansi merupakan keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-

kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dijelaskan bahwa pada intinya semua peraturan menginginkan adanya peningkatan transparansi dalam pengelolaan keuangan. Pengelolaan keuangan daerah yang baik harus ada keterbukaan masalah informasi mengenai anggaran. Pemerintah harus menyajikan informasi pengelolaan keuangan untuk memberikan penjelasan yang menyeluruh kepada *stakeholder*, sebagai perwujudan transparansi pengelolaan keuangan (Bastian, 2019). Hal ini sejalan dengan penelitian yang telah dilakukan oleh (Nyoman dkk., 2015), (Rigian & Sari, 2018), (Hanifah, 2017), (Ardita, 2017), (Adiwirya & Sudana, 2015), (Pertiwi, 2015), dan (Muljo dkk., 2014) menyatakan bahwa transparansi berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja anggaran berbasis *Value for Money*, namun berbeda dengan hasil penelitian (Laoli, 2019), (Suparno, 2012), dan (Siregar, 2011) yang menyatakan bahwa transparansi tidak berpengaruh terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money* berarti transparansi pada instansi tersebut terutama informasi hasil kinerja anggaran pemerintah perlu diperbaiki atau ditingkatkan publikasi laporan hasil anggarannya melalui media massa dan lembar resmi pemerintah daerah secara jujur dan terbuka.

Pengelolaan anggaran juga akan berjalan dengan baik apabila seluruh elemen berpartisipasi dalam upaya pencapaian *good governance*. Perwujudan partisipasi yaitu suatu tindakan yang turut melibatkan individu secara langsung dan mempunyai pengaruh dalam proses penyusunan anggaran yang dikerjakannya akan diapresiasi atas dasar pencapaian tujuan anggaran. Menurut Atkinson dalam (K. S. & Agustina, 2010), partisipasi anggaran merupakan suatu metode penyusunan anggaran yang meliputi proses pengambilan keputusan bersama dan semua bagian setuju untuk menyusun target anggaran. Menurut Brownell & Dunk dalam (Zainir & Jamaluddin, 2016), Pengaruh dan andil seseorang turut serta dalam proses penganggaran merupakan wujud partisipasi individu dalam sisi psikologis. Partisipasi dalam pengelolaan anggaran dapat dilakukan oleh pegawai pengelola anggaran. Apabila pegawai mampu bekerja dan berpartisipasi dengan baik, maka akan membawa dampak positif terhadap pengelolaan kinerja anggaran.

Selain pegawai, pemerintah juga harus berpartisipasi dan mendukung dalam upaya pengelolaan kinerja anggaran yang partisipatif. Adanya dukungan dan partisipasi pemerintah, maka akan membawa dampak positif terhadap kinerja pegawai dalam mengelola anggaran. Selain pegawai dan pemerintah, masyarakat juga perlu berpartisipasi dan mengawasi pengelolaan anggaran yang dilakukan oleh pemerintah. Adanya partisipasi dan pengawasan yang baik dari masyarakat, maka akan menjadi aspek pendukung kualitas kinerja yang baik pada pelaksanaan mekanisme pengelolaan anggaran. ketiganya harus berpartisipasi dengan baik agar tercapainya pengelolaan anggaran yang bersih, teratur, tertib, dan berwibawa (*good governance*). Hal ini sejalan dengan penelitian yang telah dilakukan oleh (Rigian & Sari, 2018), (Premananda dkk., 2017), (Zainir & Jamaluddin, 2016) dan (Safitri, 2015) menyatakan bahwa partisipasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money* yang berarti telah adanya kesempatan untuk turut berpartisipasi dalam proses pengelolaan anggaran guna menunjukkan kemampuan dalam melaksanakan tugasnya sehingga dapat memperlancar organisasi dalam mencapai tujuan.

Agar pengelolaan anggaran dapat berjalan dengan baik dan tepat sasaran maka dibutuhkan pengawasan dari pimpinan, badan legislatif maupun lembaga pengawas yang khusus dibentuk untuk mengendalikan proses pengelolaan anggaran. Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Pengawasan sangat diperlukan dalam perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan anggaran, hal ini ditujukan agar pengelolaan anggaran dilakukan dengan tertib dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu proses perencanaan dan pengelolaan anggaran yang telah ditetapkan, agar pengelolaan anggaran dapat dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Dengan diadakannya pengawasan juga akan meminimalisir terjadinya penyalahgunaan dan penyelewengan anggaran, agar pengelolaan anggaran dapat

berjalan dengan baik, dikatakan baik apabila telah menerapkan prinsip *value for money*. Penelitian ini sejalan dengan penelitian yang telah dilakukan oleh (Arifani dkk, 2018), (Hanifah, 2017), (Fernandes, 2015), dan (Purnama & Nadirsyah, 2016) yang menyatakan bahwa pengawasan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money* yang berarti dengan tegaknya hukum pada suatu instansi maka akan berdampak positif terhadap efektivitas pelaksanaan anggaran.

Berdasarkan uraian diatas, secara teori akuntabilitas, transparansi, partisipasi, dan pengawasan mempengaruhi kinerja anggaran berbasis *value for money* namun berdasarkan beberapa penelitian terdahulu, hasil yang diperoleh dari tiap penelitian dapat berbeda-beda di setiap daerah walaupun menggunakan variabel yang sama sehingga inilah yang menyebabkan penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut menggunakan variabel yang sama yaitu akuntabilitas (X_1), transparansi (X_2), partisipasi (X_3), pengawasan (X_4) dan kinerja anggaran berbasis *value for money* (Y) dilokasi yang berbeda dari penelitian-penelitian sebelumnya. Maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Penerapan *Good Governance* Terhadap Kinerja Anggaran Berbasis *Value for Money* Pada Pemerintah Daerah ”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini:

1. Apakah akuntabilitas berpengaruh terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money* pada Pemerintah Daerah?
2. Apakah transparansi berpengaruh terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money* pada Pemerintah Daerah?
3. Apakah partisipasi berpengaruh terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money* pada Pemerintah Daerah?
4. Apakah pengawasan berpengaruh terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money* pada Pemerintah Daerah?

5. Apakah akuntabilitas, transparansi, partisipasi, dan pengawasan secara bersama-sama berpengaruh terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money* pada Pemerintah Daerah?

1.3 Batasan masalah

Penelitian ini memiliki batasan masalah yang diteliti, agar penelitian ini terfokus dan tidak meluas. Batasan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Penelitian ini sehubungan dengan penerapan akuntabilitas, transparansi, partisipasi, dan pengawasan serta kinerja anggaran berbasis *value for money* tahun anggaran 2020.
2. Penelitian ini dilakukan di Provinsi Sumatera Selatan, dengan unit pengamatan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Provinsi Sumatera Selatan.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui pengaruh akuntabilitas terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money* pada Pemerintah Daerah
2. Untuk mengetahui pengaruh transparansi terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money* pada Pemerintah Daerah
3. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money* pada Pemerintah Daerah
4. Untuk mengetahui pengaruh pengawasan terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money* pada Pemerintah Daerah
5. Untuk mengetahui pengaruh akuntabilitas, transparansi, partisipasi, dan pengawasan secara bersama-sama berpengaruh terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money* pada Pemerintah Daerah

1.4.2 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat:

1. Bagi penulis

Sarana untuk menambah wawasan mengenai akuntabilitas, transparansi, partisipasi, Pengawasan, dan kinerja anggaran berbasis *value for money* pada Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan

2. Bagi Instansi

Sebagai masukan dalam penerapan *good governance* khususnya dalam penerapan prinsip - prinsip yaitu akuntabilitas, transparansi, partisipasi, dan pengawasan serta kinerja anggaran berbasis *value for money* pada Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan.

3. Bagi Lembaga

Sebagai bahan pengayaan perpustakaan khususnya bagi mahasiswa jurusan akuntansi.

