

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Dewasa ini perkembangan akuntansi sektor publik terus mengalami perkembangan yang sangat signifikan, sejalan dengan di berlakukannya otonomi daerah dan penerapan *good governance* yang ada di Indonesia pada saat ini menjadi tolok ukur untuk pengukuran kinerja pemerintah daerah. Indonesia sebagai penganut prinsip *good governance* yaitu dengan melakukan transparansi dan akuntabilitas guna mewujudkan harapan masyarakat dengan kinerja pemerintahan yang akuntabel serta transparan (Wandari dkk., 2015). Hal tersebut juga sesuai dengan yang telah dijelaskan dalam Undang-undang (UU) No.22/1999 yang telah diperbaharui dengan UU No.32/2004 yaitu tentang pemerintahan daerah.

Perubahan pola berpikir pemerintah yang semula dari terpusat (sentralistik) dan berganti menjadi otonomi daerah (desentralisasi) yang memiliki dampak secara langsung terhadap tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah. Hal ini guna mewujudkan pemerintahan yang baik dan berwibawa serta efektif dan efisiensi dalam pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki pemerintah (Wandari dkk., 2015).

Berjalannya reformasi semakin menghidupkan kembali arti demokrasi dalam kehidupan bernegara. Demokrasi identik halnya dengan akuntabilitas. Menerapkan akuntabilitas berarti menerapkan transparansi pula sehingga di antara akuntabilitas dengan transparansi memiliki keterkaitan (Mohamad dkk., 2004). Akuntabilitas merupakan kemauan memberikan penjelasan dan justifikasi keinginan dan perbuatan kepada yang berkepentingan (Hunt, 2006). Lain hal dengan transparansi yakni mempertanggungjawabkan apa yang telah dilakukan dengan memberi informasi yang relevan atau laporan yang terbuka pada pihak luar atau organisasi mandiri (legislator, auditor, publik) dan dipublikasikan (Haryatmoko, 2011). Pada akhirnya, unsur akuntabilitas dan transparansi menjadi suatu kebutuhan di dalam pengelolaan pemerintah termasuk bidang keuangan (Hudayah, 2012), khususnya dalam hal penyusunan anggaran berbasis kinerja.

Kinerja sebagai kesuksesan seseorang atau lebih dalam melaksanakan pekerjaan dan sejauh mana keberhasilan seseorang atau organisasi dalam menyelesaikan pekerjaannya (Hakim, dkk, 2016). Berikut firman Allah SWT dalam Al-Qur'an Surat Al-Ahqaaf ayat 19:

وَلِكُلِّ دَرَجَاتٍ مِّمَّا عَمِلُوا ۖ وَلِيُوَفِّيَهُمْ أَعْمَالَهُمْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ

Artinya: “ Dan masing-masing mereka derajatnya menurut apa yang telah mereka kerjakan dan agar Allah mencukupkan bagi mereka (balasan) pekerjaan-pekerjaan mereka sedang mereka tiada dirugikan.”

Dalam arti umum dari ayat tersebut adalah bahwasannya Allah pasti akan membalas setiap amal perbuatan manusia berdasarkan apa yang telah mereka kerjakan. Dengan artian bahwa jika seseorang melakukan pekerjaannya dengan baik, maka hasil yang baik akan diterimanya dan dapat menunjukkan kinerja yang optimal dengan tercapainya tujuan bagi organisasi terkait.

Kinerja pemerintah daerah sangat erat kaitannya dengan akuntabilitas dan transparansi. Mekanisme akuntabilitas sangat dibutuhkan untuk menciptakan manajemen kinerja yang baik. Penerapan konsep akuntabilitas dan transparansi keuangan ada kaitannya dengan peraturan perundang-undangan yang diharapkan dapat menciptakan pengelolaan keuangan yang baik dan berpihakan terhadap rakyat. Implementasi dari akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah diharapkan bisa meningkatkan kinerja pemerintah daerah dan mampu memberikan pertanggungjawaban dari informasi pengelolaan instansi pemerintah untuk mewujudkan kinerja pemerintahan yang baik demi kepentingan masyarakat.

Mardiasmo (2002) mengatakan Akuntabilitas di artikan sebagai salah satu bentuk kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi suatu organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilakukan secara periodik. Hal tersebut sesuai dengan adanya tuntutan dari masyarakat untuk pelaksanaan akuntabilitas lembaga publik baik itu pusat ataupun daerah untuk memenuhi kewajibannya sebagai pengemban aspirasi dari masyarakat.

Akuntabilitas juga meliputi pemberian informasi laporan keuangan kepada masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya yang digunakan untuk menilai pertanggungjawaban dari pemerintah tentang seluruh kegiatan yang dilakukan tidak sekedar dari aktivitas finansial saja. Halim (2002), mengatakan bahwa pada dasarnya penerapan konsep ini memberikan penekanan bahwa pelaporan keuangan pada pemerintah merupakan suatu perwujudan pertanggungjawaban dari pemerintah atas dasar pengelolaan kinerja pemerintah agar bisa menyampaikan informasi keuangan yang akan digunakan oleh pemakai kepentingan kaitannya dengan proses pengambilan keputusan baik itu keputusan ekonomi, sosial dan politik.

Transparansi adalah keterbukaan atas semua tindakan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah Prinsip transparansi menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai (Hamid, 2007). Hal tersebut akan sangat sulit diterapkan apabila pemerintah tidak melakukan penanganan terhadap kinerjanya dengan baik. Transparansi juga harus berjalan seimbang dengan kebutuhan akan kerahasiaan suatu lembaga ataupun informasi yang dapat mempengaruhi hak-hak privasi dari individu. Seharusnya pemerintah daerah juga menyiapkan kebijakan yang jelas kepada masyarakat tentang tata cara guna memperoleh informasi dari transparansi penggunaan dana pemerintahan yang akurat.

Transparansi juga memiliki pengaruh terhadap kinerja pemerintahan, sebagai peraturan dari perundang-undangan dan kaitannya dengan pengelolaan

keuangan pemerintah. Berdasarkan penjelasan tersebut transparansi menjadi hal yang harus dilakukan oleh instansi pemerintah untuk memberikan informasi kepada masyarakat secara terbuka dan jujur agar masyarakat mengetahui dan dapat menilai kinerja pemerintah apakah itu sudah baik dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Garini 2011).

Pengelolaan keuangan merupakan suatu rangkaian pengurusan, penyediaan, penyelenggaraan dan penggunaan uang pada suatu usaha kerjasama dari sekelompok orang guna tercapainya suatu tujuan. Proses yang tersusun melalui pelaksanaan fungsi penganggaran pembukuan serta pemeriksaan secara operasional jika dihubungkan dengan daerah, maka menurut Tjahjanulin (2002), pengelolaan keuangan daerah merupakan pelaksanaan yang mencakup penyusunan, penetapan, pengawasan dan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

Haspiarti (2012) mengatakan hadirnya reformasi pengelolaan keuangan daerah di Indonesia melalui sistem penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*). Hal senada diungkapkan oleh Andriani (2012) yang menyatakan bahwa anggaran tradisional yang diterapkan dahulu, telah tergantikan oleh anggaran berbasis kinerja yang sejalan dengan berlakunya otonomi daerah di Indonesia. Penekanan terhadap efisiensi, efektivitas dan ekonomis menjadi inti dari metode penganggaran berbasis kinerja (Kurniawan, 2009).

Anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) menurut Bastian (2010) merupakan suatu sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan erat kaitannya dengan visi, misi, dan rencana strategis suatu organisasi. Penerapan anggaran berbasis kinerja diharapkan agar anggaran dapat digunakan secara optimal guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mendukung peningkatan akuntabilitas dan transparansi manajemen sektor publik.

Sancoko, dkk (2008) menyatakan bahwa prinsip anggaran berbasis kinerja adalah anggaran yang menghubungkan anggaran negara (pengeluaran negara) dengan hasil yang diinginkan (*output dan outcome*) sehingga setiap rupiah yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan kemanfaatannya. Mardiasmo (2005) dengan *performance based budgeting*, dominasi pemerintah akan dapat diawasi dan dikendalikan *internal cost awareness*, audit keuangan dan audit kinerja, serta evaluasi kinerja eksternal. Dengan kata lain pemerintah dipaksa bertindak berdasarkan *cost minded* dan harus efisien. Selain didorong untuk menggunakan dana secara ekonomis, pemerintah juga dituntut untuk mampu mencapai tujuan yang ditetapkan.

Berjalannya reformasi semakin menghidupkan kembali arti demokrasi dalam kehidupan bernegara. Demokrasi identik halnya dengan akuntabilitas. Menerapkan akuntabilitas berarti menerapkan transparansi pula sehingga di antara akuntabilitas dengan transparansi memiliki keterkaitan (Mohamad dkk., 2004). Akuntabilitas merupakan kemauan memberikan penjelasan dan justifikasi keinginan dan perbuatan kepada yang berkepentingan (Hunt, 2006).

Lain hal dengan transparansi yakni mempertanggungjawabkan apa yang telah dilakukan dengan memberi informasi yang relevan atau laporan yang terbuka pada pihak luar atau organisasi mandiri (legislator, auditor, publik) dan dipublikasikan (Haryatmoko, 2011). Pada akhirnya, unsur akuntabilitas dan transparansi menjadi suatu kebutuhan di dalam pengelolaan pemerintah termasuk bidang keuangan (Hudayah, 2012), khususnya dalam hal penyusunan anggaran berbasis kinerja.

Perkembangan organisasi sektor publik yang sangat cepat memberikan tuntutan kepada pemerintah untuk melakukan kinerja yang baik dan bertanggungjawab dalam setiap tugasnya. Kinerja pemerintah dikatakan baik dilihat dari tingkat pencapaian hasil tertentu harus sesuai dengan visi dan misi organisasi yang telah ditetapkan sebagai landasan dalam pelaksanaan tugas yang harus dipertanggungjawabkan (Mahsun, 2006).

Namun fenomena yang terjadi akhir-akhir ini, terdapat banyak penyimpangan yang berkaitan dengan anggaran di suatu instansi pemerintah. Sadjiarto (2000) menyatakan penyalahgunaan wewenang dalam pengelolaan anggaran daerah kerap terjadi dan muncul ke permukaan sehingga masyarakat seringkali mempertanyakan kinerja pemimpin daerah. Persoalan hukum yang paling bersinggungan dengan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) seperti penyalahgunaan wewenang, kasus suap, pungutan liar, dan penggunaan uang negara untuk keperluan pribadi lainnya. Berbagai kasus terkuak ke publik dan terjadi di kota-kota besar yang mengindikasikan kota-kota lainnya berpotensi pula terjadi penyimpangan tersebut salah satunya di Kabupaten Tebo.

Berikut adalah beberapa contoh kasus korupsi yang terjadi di Kabupaten Tebo:

1. Kasus korupsi paket proyek aspal jalan 21 paket 10 dan paket 11 Muara Niro-Muara Tabun tahun 2011-2013 yang merugikan keuangan negara sebesar Rp. 33 Miliar berdasarkan perhitungan audit BPKP Jambi (Ara, 2017 [www.kpknews.co.id](http://www.kpknews.co.id)).
2. Kasus korupsi pembangunan jaringan listrik tahun 2007 di dua desa yaitu Desa Ketalo Kec.Tebo Ilir dan Desa Sapta Mulya Kec. Rimbo Bujang sebesar Rp. 1 Milyar (crew, 2014 [www.teboonline.com](http://www.teboonline.com)).
3. Kasus korupsi proyek pengadaan mobil pemadam kebakaran yang dilakukan oleh mantan Bupati Tebo dengan jumlah kerugian negara senilai Rp2 miliar pada tahun 2004 dan 2005 (Antara,2013 [sumbar.antaranews.com](http://sumbar.antaranews.com)).

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Darmawan, dkk (2015) mengatakan bahwa Akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Hal ini memiliki kesamaan dengan penelitian yang dilakukan sebelumnya oleh Nadirsyah, Purnama, (2016) bahwa akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah memiliki pengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Berdasar penelitian yang dilakukan tersebut dapat disimpulkan bahwa semakin akuntabel dan transparan suatu pengelolaan laporan keuangan daerah, maka kinerja dari pemerintah daerah juga akan meningkat.

Suparno (2012) mengatakan bahwa akuntabilitas keuangan daerah berpengaruh negatif terhadap pengelolaan keuangan daerah. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Nadirsyah (2016) dalam penelitiannya menunjukkan bahwa akuntabilitas pengelolaan keuangan berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah.

Asrida (2012), hasil penelitiannya menunjukkan bahwa transparansi tidak berpengaruh pada kinerja penyusunan RAPBD Kabupaten Bireuen. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Auditya *et, al.* (2013) yang menyatakan bahwa transparansi berpengaruh positif pada kinerja pemerintah Provinsi Bengkulu. Hasil serupa yang dilakukan oleh Nadirsyah (2016) menunjukkan bahwa transparansi pengelolaan keuangan berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah secara keseluruhan.

*Gap research* dari penelitian ini adalah adanya perbedaan hasil yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya mengenai anggaran berbasis kinerja. Nina (2009) meneliti Pengaruh Implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja terhadap Akuntabilitas Instansi Pemerintah Daerah, dengan variabel independen Penganggaran Berbasis Kinerja dan variabel dependen Akuntabilitas Instansi Pemerintah dari hasil penelitiannya menunjukkan bahwa implementasi penganggaran berbasis kinerja berpengaruh positif namun tidak signifikan terhadap akuntabilitas instansi pemerintah daerah. Hal ini berbanding terbalik dengan penelitian yang dilakukan oleh Febrina (2016) dan Yuliani (2014) yang menunjukkan bahwa anggaran berbasis kinerja berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah.

Argumen yang telah di uraikan di atas menjadi alasan peneliti untuk melakukan penelitian terkait hal tersebut. Diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang pentingnya akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan serta anggaran berbasis kinerja untuk meningkatkan kinerja keuangan. Penelitian ini melakukan implementasi antara akuntabilitas, transparansi dan anggaran berbasis kinerja pada kinerja pemerintah daerah Kabupaten Tebo yang dilihat pada kinerja keseluruhan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD).

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Fifit dan Nadirsyah (2016). Perbedaan penelitian ini dengan peneliti terdahulu adalah terdapat penambahan variable Anggaran Berbasis Kinerja dan lokasi yang akan di teliti. Hal ini dikarenakan pada tahun anggaran 2016, hasil penilaian akuntabilitas Kabupaten Tebo belum mampu mencapai akuntabilitas kinerja dalam kategori *baik* (LKJ IP, 2016). Untuk itu sangat diperlukan beberapa upaya untuk dapat lebih meningkatkan kinerja pada beberapa kegiatan, khususnya dalam penerbitan laporan hasil pemeriksaan reguler, kasus pengaduan masyarakat dan monitoring tindak lanjut hasil pemeriksaan (*outcomes*). Atas dasar uraian tersebut maka peneliti termotivasi melakukan penelitian ini dengan menambahkan variable anggaran berbasis kinerja.

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan diatas maka penelitian ini diberi judul: **“PENGARUH AKUNTABILITAS, TRANSPARANSI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA TERHADAP KINERJA INSTANSI PEMERINTAH DAERAH (STUDI PADA PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN TEBO)”**.

### **B. Batasan Masalah**

Batasan masalah ini bertujuan untuk memberikan batasan dari permasalahan yang ada untuk memudahkan penelitian. Dari berbagai faktor yang mempengaruhi kinerja pemerintah daerah maka penelitian ini hanya melakukan pengujian pada tiga faktor yaitu: akuntabilitas, transparansi pengelolaan keuangan daerah dan anggaran berbasis kinerja.

### **C. Rumusan masalah**

Berdasar penjelasan dari latar belakang diatas, maka yang akan menjadi rumusan masalah didalam penelitian ini adalah :

- 1) Apakah terdapat pengaruh akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Tebo?
- 2) Apakah terdapat pengaruh transparansi pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Tebo?
- 3) Apakah terdapat pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Tebo?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang sudah diuraikan diatas, maka penelitian ini adalah

1. Untuk menguji secara empiris pengaruh akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerinta daerah Kabupaten Tebo.
2. Untuk menguji secara empiris pengaruh transparansi pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Tebo.
3. Untuk menguji secara empiris pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Tebo.

#### **E. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis.

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber referensi bagi penelitian selanjutnya. Hal ini berkaitan dengan masih terbatasnya penelitian dibidang sektor publik di Indonesia, khususnya pada topic yang bersangkutan dengan konsep akuntabilitas, konsep transparansi pengelolaan keuangan daerah dan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja instansi pemerintah daerah.

2. Manfaat Praktis

- a. Pihak Pemerintah

Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan dan bahan pertimbangan mengenai dampak penerapan good governance government terutama akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah serta anggaran berbasis kinerja terhadap

kinerja instansi pemerintah daerah agar dapat meningkatkan kinerja pegawainya. Masyarakat dalam hal ini yang notabene-nya adalah pengawas dari kinerja pemerintah daerah untuk mengetahui tingkat kinerja pegawainya dari dampaknya atas penerapan konsep akuntabilitas, konsep transparansi pengelolaan keuangan daerah dan anggaran berbasis kinerja sehingga dapat digunakan sebagai alat pengawasan mengenai kinerja instansi pemerintah daerah.

b. Bagi Perkembangan Ilmu Pengetahuan

Diharapkan mampu menjadi bahan pemikiran mengenai instansi pemerintah dan diharapkan mampu menjadi referensi atau informasi bahkan saran yang dapat digunakan pada peneliti selanjutnya.