

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Di Indonesia akuntansi sektor publik masih termasuk baru di bidang akuntansi. Akuntansi sektor publik merupakan akuntansi yang dipakai dalam suatu organisasi pemerintah yang tujuannya tidak untuk mendapatkan keuntungan serta bagian dari kedisiplinan ilmu. Masyarakat menuntut agar pemerintah dapat mengelola anggaran secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan. Akuntabilitas di sektor publik tidak hanya digunakan untuk meminimalisir kecenderungan kecurangan atau penyalahgunaan wewenang tetapi juga dapat meningkatkan kinerja pemerintah kota, sedangkan transparansi publik pada pemerintah kota dapat digunakan untuk menyajikan segala informasi kepada masyarakat secara terbuka dan sebenar-benarnya agar dapat dipantau oleh pihak yang berkepentingan.

Pemerintah Kota merupakan kota otonomi yang berhubungan langsung dengan masyarakat, sehingga dapat diharapkan pemerintah kota ini lebih mengerti dan memahami aspirasi-aspirasi yang ada dalam masyarakat. Penyelenggaraan pemerintah kota diharapkan dapat bersifat demokratis, transparan, dan bertanggungjawab. Harapan ini dapat terwujud jika seluruh komponen pemerintah kota dapat berfungsi dengan baik. Menurut Mayasari (2012), kemungkinan pemerintah kota akan leluasa untuk melakukan penyalahgunaan dalam penyelenggara pemerintah, khususnya dalam pengelolaan APBD.

Pengukuran kinerja merupakan suatu evaluasi terhadap instansi pemerintah mengenai kegiatan atau program yang telah dilaksanakan serta tolak ukur yang telah dibuat berdasarkan basis regular dan pelayanan publik dalam rangka meningkatkan akuntabilitas publik. Akuntabilitas dan transparansi merupakan azas yang dapat menentukan setiap kegiatan dan hasil akhir dari pengelolaan anggaran harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sebagai kedaulatan tertinggi. Akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban pemerintah desa dalam mengelola keuangan desa sesuai dengan “amanah” dan kepercayaan yang diberikan kepadanya. Akuntabilitas memiliki prinsip yaitu setiap pelaksanaan tugas, penggunaan sumber-sumber, serta penggunaan wewenang yang diperiksa dengan baik oleh pihak yang berkepentingan maupun melalui lembaga independen. Sedangkan transparansi merupakan pemerintah kota mengelola keuangan secara terbuka, sebab keuangan itu adalah milik rakyat atau barang publik yang harus diketahui oleh masyarakat. Transparansi memiliki prinsip yaitu semua penyelenggaraan pemerintah harus terbuka kepada masyarakat umum, baik dalam pengambilan keputusan dan perumusan kebijakan maupun yang berkaitan dengan suatu keputusan dalam memiliki akses untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan. Pengelolaan anggaran memiliki ciri utama yaitu akuntabilitas dan transparansi merupakan suatu perwujudan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Anggaran kinerja didasarkan pada tujuan dan sasaran kinerja, maka anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk mencapai suatu tujuan. Tercapainya anggaran yang baik tidak terlepas dari pengawasan dalam penyusunan maupun

penggunaan anggaran. Sektor publik sering dinilai sebagai sarang pemborosan, sumber kebocoran dana dan institusi yang selalu rugi. Penyebab pertama dalam menggunakan belanja, khususnya belanja langsung sering terjadi penggunaan anggaran yang tidak sesuai. Sehingga tujuan tidak tercapai secara ekonomis, efisien dan efektif yang manfaat atau output dari pelayanan publik sulit dirasakan oleh masyarakat. Pengelolaan anggaran yang baik memiliki prinsip *value for money* dan mutlak dilakukan. Implementasi prinsip *value for money* dapat memperbaiki kinerja sektor publik. *Value for Money* merupakan prinsip pengelolaan anggaran sektor publik yang mendasar pada tiga elemen utama, yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. *Value for Money* dapat tercapai apabila organisasi telah menggunakan biaya input paling kecil untuk mencapai output yang optimum dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Kaitan pengelolaan anggaran dengan *value for money* yaitu 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 Kota Surabaya 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 didasarkan pada *value for money*. *Value for Money* harus dioperasionalkan dalam pengelolaan keuangan daerah karena dalam konteks otonomi daerah, *Value for Money* merupakan jembatan untuk mengantar

Pemerintah Daerah mencapai *good governance* yaitu Pemerintah Daerah yang transparan, akuntabel, ekonomis, efektif, dan efisien.

Teori yang mendasari penelitian ini adalah teori keagenan. Teori keagenan merupakan suatu hubungan antara pemilik dan manajer pada hakikatnya sulit terbangun, karena adanya benturan kepentingan. Teori ini dikembangkan oleh Jensen dan Meckling (1976), akan muncul apabila proporsi kepemilikan manajerial atas saham perusahaan tersebut kurang dari seratus persen sehingga manajer bertindak untuk mengejar kepentingan dirinya sendiri dan tidak didasarkan pada maksimalisasi nilai dalam keputusan pendanaan.

Penerapan teori keagenan dapat menimbulkan hal positif dalam bentuk efisiensi, tetapi lebih banyak yang menimbulkan hal negatif dalam bentuk perilaku oportunistik. Menurut Gudono (2009), menyatakan bahwa teori keagenan mengasumsikan bahwa semua individu bertindak atas kepentingan mereka sendiri sehingga menimbulkan konflik kepentingan antara prinsipal dan agen, teori keagenan (*agency theory*) menimbulkan dua masalah, yaitu: *principal-agent problem*, yang disebut dengan agensi dilema, adalah masalah atau konflik yang timbul karena agen melakukan tindakan yang menguntungkan dirinya dengan mengeksploitasi keunggulan informasi yang dimilikinya, namun merugikan prinsipal, dimana akan menimbulkan *agency cost*.

Fenomena yang dapat diamati dalam pengelolaan anggaran saat ini adalah menguatnya tuntutan pelaksanaan akuntabilitas publik dan transparansi publik oleh organisasi sektor publik seperti unit-unit kerja pemerintah, baik pusat maupun daerah. Menurut Mulya (2014), menyatakan bahwa kewajiban pihak pemegang

amanah untuk memberikan pertanggung jawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkap segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pemberi amanah yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggung jawaban tersebut. Sedangkan transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas, di mana seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

Dikutip dari website (<https://surabaya.go.id/id/>), menyatakan bahwa keuangan daerah merupakan suatu komponen paling penting dalam perencanaan pembangunan daerah karena memberikan gambaran kemampuan daerah dalam mendanai rencana pembangunan dan kesadaran untuk secara efektif memberikan perhatian kepada isu dalam permasalahan strategis di daerah secara tepat. Berdasarkan data Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Surabaya, pada tahun 2016 jumlah Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya sebesar Rp.4.091.867.015.500, pendapatan dari dana perimbangan sebesar Rp.1.941.019.526.654, dan lain-lain pendapatan yang sah sebesar Rp.794.527.979.850 dengan total pendapatan mencapai Rp.6.827.414.522.004. Hal ini menunjukkan tingkat kemandirian Pemerintah Kota Surabaya yang semakin baik karena proporsi Pendapatan Asli Daerah lebih besar daripada dana perimbangan.

Belanja daerah merupakan suatu kewajiban pemerintah kota sebagai pengurangan nilai kekayaan bersih dan merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja yang bersangkutan. Pengelolaan belanja daerah dilaksanakan

berlandaskan pada anggaran kinerja (*performance budget*) yaitu belanja daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Berdasarkan data Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Surabaya, pada tahun 2016 realisasi belanja kota Surabaya sebesar Rp.7.153.948.694.043, dengan realisasi belanja tidak langsung sebesar Rp.2.329.197.160.133 dan realisasi belanja langsung sebesar Rp.4.824.751.533.910. Hal ini menunjukkan bahwa APBD kota Surabaya relatif baik dari sisi belanja, karena proporsi penggunaan anggaran untuk belanja langsung terhadap total pengeluaran dalam APBD lebih tinggi daripada proporsi belanja tidak langsung. Hal ini juga ditunjukkan dengan data realisasi belanja menurut fungsinya.

Pembiayaan merupakan suatu transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara pendapatan daerah dan belanja daerah, ketika terjadi defisit anggaran. Berdasarkan data Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah kota Surabaya, pada tahun 2016 diketahui bahwa tahun 2016 Pemerintah Kota Surabaya menutup selisih antara pendapatan daerah dan belanja daerah dari sisa lebih perhitungan Anggaran Tahun sebelumnya, yaitu sebesar Rp1.414.929.806.905. Sedangkan pengeluaran pembiayaan pada APBD kota Surabaya digunakan untuk Penyertaan Modal (investasi) Pemerintahan Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yaitu Rp20.000.000.000.

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk mewujudkan sebuah pertanggungjawaban keuangan yang baik dan benar yaitu dengan menetapkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) sesuai dengan pemerintah No. 24 tahun 2005. Tetapi pada tahun 2010 peraturan baru mengenai SAP disahkan yaitu

tentang sistem akuntansi pemerintah daerah yang berbasis akrual sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2010. Adanya Standar Akuntansi Pemerintahan dapat diharapkan setiap pemerintahan daerah bisa menyusun laporan keuangan daerahnya dengan baik dan benar serta sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan agar tercipta pemerintahan yang baik.

APBD merupakan suatu rencana keuangan pemerintah daerah yang menjelaskan mengenai perkiraan pengeluaran yang sebesar-besarnya dalam belanja kegiatan dan proyek daerah dalam satu tahun, serta juga dapat menggambarkan mengenai estimasi pendapatan dan sumber pendapatan daerah yang digunakan untuk menutupi biaya (Ramadani, 2017). Menurut Dharmawati & Irmadariyani (2016), menyatakan bahwa APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan. Menurut Dr. Baldrice Siregar (2017), menyatakan bahwa siklus anggaran merupakan jangka waktu sejak anggaran disusun sampai dengan pelaksanaan anggaran dipertanggungjawabkan. Ada lima tahap kegiatan pokok dalam siklus anggaran, yaitu: penyusunan anggaran, pengesahan anggaran, pelaksanaan anggaran, pengawasan anggaran, pertanggungjawaban anggaran.

Pengawasan APBD, dalam siklus anggaran tidak ada periode khusus yang dikategorikan sebagai tahapan pengawasan. Hal ini terjadi karena pengawasan dilakukan pada semua tahapan dalam siklus anggaran, sejak kegiatan perencanaan sampai dengan pertanggungjawaban anggaran. Karena ini dapat dikatakan bahwa pengawasan dilakukan sejak RAPB disusun sampai dengan APBD dipertanggungjawabkan. Menurut Dr. Baldrice Siregar (2017), menyatakan bahwa

pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa kegiatan yang direncanakan dapat dilaksanakan dengan baik.

Berdasarkan uraian diatas, penelitian ini penting dilakukan karena dilihat dari penilaian sistem akuntabilitas kinerja pemerintah kota Surabaya yang masih rendah di lingkungan pemerintah daerah pada tahun 2015, yang menunjukkan hasil 56.17 dengan predikat cukup baik, dimana kinerja pemerintah masih dianggap kurang memadai oleh masyarakat terutama pada kinerja instansi pemerintah yang sebagian besar kegiatannya dibiayai oleh dana masyarakat. Berdasarkan uraian latar belakang serta fenomena yang ada, maka penulis tertarik menggunakan judul penelitian ini adalah: “PENGARUH AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI TERHADAP KINERJA ANGGARAN BERKONSEP *VALUE FOR MONEY* PADA PEMERINTAHAN KOTA SURABAYA”.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah akuntabilitas berpengaruh terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money*?
2. Apakah transparansi berpengaruh terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money*?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji pengaruh akuntabilitas terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money*.

2. Untuk menguji pengaruh transparansi terhadap kinerja anggaran berbasis *value for money*.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian, manfaat dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Manfaat teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan bermanfaat dalam menambah wawasan yang lebih luas serta dijadikan sebagai bahan acuan atau informasi untuk melanjutkan penelitian dengan topik kinerja anggaran berbasis *value for money*.

2. Manfaat praktis

- a. Bagi penulis diharapkan dapat menambah wawasan mengenai pemerintah kota Surabaya khususnya mengenai kinerja anggaran berbasis *value for money*.
- b. Bagi pemerintah kota Surabaya hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai masukan bagi pemerintah kota Surabaya bahwa pengaruh akuntabilitas dan transparansi terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money* pada pemerintah kota Surabaya.

1.5 Sistematika Penulisan Proposal

Sistematika penulisan proposal ini adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab satu menjelaskan latar belakang permasalahan dimana latar belakang tersebut berkaitan dengan fenomena yang terjadi dan berkaitan dengan data awal

dari variabel dependen dan menjelaskan alasan penelitian ini dilakukan serta menjelaskan masalah, tujuan, dan manfaat penelitian yang diperoleh para pihak peneliti maupun pihak perusahaan serta sistematika penulisan proposal.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab dua menjelaskan penelitian terdahulu, landasan teori, kerangka pemikiran dan hipotesis penelitian.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab tiga mencakup rancangan penelitian, batasan penelitian, identifikasi variabel, definisi operasional dan pengungkapan variabel, penentuan populasi, sampel dan teknik pengambilan sampel, data dan metode pengumpulan data, serta teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian

BAB IV GAMBARAN SUBYEK PENELITIAN DAN ANALISIS DATA

Bab empat menguraikan tentang gambaran subyek penelitian, analisis data, dan pembahasan yang berisi penjelasan mengenai hasil penelitian.

BAB V PENUTUP

Bab lima menguraikan kesimpulan hasil penelitian, keterbatasan penelitian, serta saran untuk peneliti sebelumnya.