**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang**

*Good governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita bangsa. Khususnya yang menganut prinsip transparansi dan akuntabilitas keuangan pemerintahan baik pusat maupun daerah (Wandari, 2015). Adanya perubahan paradigma pemerintah dari sentralistik (terpusat) ke desentralistik (otonomi daerah) memengaruhi dinamika penyelenggaraan pemerintah daerah untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan berwibawa (*good governance*), selain itu membawa konsekuensi bagi daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efektif dan efisien. Dengan pengalokasian dana secara baik, maka akan berimplikasi pada pembangunan daerah dapat berjalan sesuai yang diharapkan. *Good corporate governance* adalah suatu penyelenggaraan negara yang mengarah kepada tujuan yang baik melalui perumusan kebijakan yang berhubungan dengan masalah-masalah sosial dan sistem nilai dalam operasi organisasi, yang berlaku bagi semua orang di bawah sistem demokrasi (Ramdhani, 2018).

Menurut Ardita (2017) sebelum berlakunya sistem Anggaran Berbasis Kinerja, metode penganggaran yang digunakan adalah metode tradisional atau *item line budget*. Cara penyusunan anggaran ini tidak didasarkan pada analisa rangkaian kegiatan yang harus dihubungkan dengan tujuan yang telah ditentukan, namun lebih dititikberatkan pada kebutuhan untuk belanja/pengeluaran dan sistem pertanggungjawabannya 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. Metode tradisional mempunyai kelemahan yaitu tidak adanya muatan indikator (ukuran) kinerja dalam anggaran, untuk mencapai tujuan dan sasaran layanan *public* (Haryanto, 2007). Metode ini, penetapan kinerjanya didasarkan pada ketersediaan anggaran, dimana kinerja yang diubah-ubah sesuai dengan jumlah anggaran tertentu, yang artinya anggaran bersifat tetap dan menjadi dasar dari penentuan target kinerja.

Sebagai contoh dari metode tradisional, jika anggaran tahun x adalah Rp A, maka anggaran tahun x +1 adalah Rp A ditambah 10%. Demikian pula di tingkat OPD, jika ada anggaran untuk suatu belanja adalah Rp A, maka dalam merencanakan anggaran tahun berikutnya, biasanya Rp A + 5%, 10%, atau berdasarkan *trend* kenaikan pendapatan daerah yang diprediksikan. Dengan kata lain pada penganggaran sistem ini, aparat tidak berpikir pada pencapaian kinerja, yaitu bahwa untuk mencapai kinerja x, maka dibutuhkan dana Rp. A. Dari contoh yang sebagaimana dijabarkan, sistem ini tidaklah efektif dan efisien lagi jika digunakan untuk penyusunan anggaran, karena kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan (*spending wisely*).

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 setiap program (Departemen Keuangan Republik Indonesia, 2009). Ketentuan dalam pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara diatur bahwa “Keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.” Demikian pula ketentuan dalam Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, disebutkan bahwa “Tanggung Jawab Keuangan Negara adalah kewajiban Pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.” Berdasarkan ketentuan dalam kedua UU di atas, ada tiga kata kunci yang sangat relevan antara definisi *Value for Money* dengan amanah dari UU tersebut dalam kerangka tanggung jawab pemerintah yaitu kata: efektif, efisien dan ekonomis. Hal ini berarti bahwa tanggung jawab keuangan negara termasuk dalam cakupannya yaitu melaksanakan APBN dengan mematuhi tiga prinsip tersebut di atas.

Salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan keuangan pemerintah daerah di masa otonomi daerah ini, adalah dengan memberlakukan sistem penganggaran berbasis kinerja, yang lebih menekankan pada pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal (Khusufi, 2013). Penganggaran berbasis kinerja ini dimulai dengan perencanaan, yang berisi komitmen mengenai kinerja yang nantinya akan dihasilkan, kemudian penjabaran berbagai program dan kegiatan yang akan dilakukan. Sistem penganggaran ini menekankan pendekatan *value for money* yang menekankan pada ekonomis, efisiensi, dan efektivitas. Suatu organisasi yang telah menggunakan biaya input terendah untuk mencapai output atau hasil yang optimum untuk mencapai tujuannya, maka organisasi tersebut telah menerapkan *Value for money* (Mardiasmo, 2016).

Selain Anggaran kinerja, untuk mewujudkan *good goverment governance* dalam pengelolaan keuangan, pemerintah daerah pun harus mengimplementasikan Akuntabilitas dan Transparansi. Akuntabilitas merupakan kewajiban menyampaikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab, menerangkan kinerja, dan tindakan seseorang atau badan hukum dan pimpinan kolektif atau organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban (Indra, 2010). Adapun transparansi berarti mempertanggung jawabkan apa yang telah dilakukan dengan memberikan informasi relevan, dan memberikan laporan pada pihak luar atau organisasi mandiri seperti legislator, auditor, publik secara terbuka, dan kemudian di publikasikan (Haryatmoko, 2011). Lembaga publik mendapat tuntutan dari masyarakat untuk dikelola secara akuntabel, transparan, dan bertanggungjawab. Akuntabilitas, transparansi, dan pertanggungjawaban tersebut diharapkan masyarakat terwujud dalam pengelolaan keuangan daerah. Wujud dari akuntabilitas, transparansi, dan pertanggungjawaban pengelolaan anggaran dalam pelayanan masyarakat adalah dengan dibuatnya laporan pertanggungjawaban (Rezky, 2014).

Menurut Pertiwi (2015) pengelolaan anggaran yang baik sangat penting bagi kelangsungan dan perkembangan organisasi karena erat kaitannya dengan kelangsungan kesejahteraan masyarakat banyak. Namun, pada kenyataannya selama ini kinerja anggaran dalam proses penyusunan, pembahasan sampai pada penetapan APBD serta laporan keterangan pertanggungjawaban (LKPJ), umumnya perhatian lebih terfokus pada besarnya anggaran. Penyusunan anggaran lebih menekankan pada input, di mana perubahan terletak pada jumlah anggaran yang meningkat dibanding tahun sebelumnya. Kinerja anggaran lebih mengutamakan penyerapan anggaran dibandingkan melakukan penghematan dana anggaran sehingga banyak anggaran digunakan untuk hal-hal yang tidak perlu, tidak terjadi efisiensi anggaran, dan banyak penggunaan anggaran yang meyimpang dengan tujuan atau target kebijakan pemerintah. Permasalahan lain yaitu kinerja anggaran juga selama ini memiliki kelemahan perencanaan dalam pengalokasian anggaran belanja menyebabkan lemahnya kinerja pemerintah, sehingga ada unit kerja yang kelebihan pembiayaan dan ada pula unit kerja yang kekurangan pembiayaan (Wandari, 2015).

Sebagai contoh Kinerja pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang berjalan di Provinsi Lampung baru mencapai 53,95% dari total pagu Rp10,82 triliun hingga September 2019. Realisasi tersebut terbilang masih di bawah target yang ditetapkan. Hal itu didorong untuk menggenjot pelaksanaan kegiatan sesuai yang diproyeksikan. penerimaan 2019 dalam APBN dari Lampung ditargetkan Rp12,59 triliun. Namun, hingga Agustus baru terealisasi 35% atau Rp4,47 triliun dan penerimaan bukan pajak mencapai 95% dari target Rp10,58 triliun. Sementara, kinerja APBN 2019 di Lampung ditandai dengan jumlah realisasi yang sudah mencapai 53,95% dari total pagu Rp10,82 triliun. "Belanja pegawai memiliki realisasi terbesar 70,8%, Disisi lain, penyerapan untuk belanja barang (49,7%) dan belanja modal (41,41%) yang masih harus digenjot. Penyerapan anggaran belanja tersebut masih terbilang dibawah target. Sebab, masih terdapat beberapa pekerjaan yang masih dalam proses lelang (<https://djpbn.kemenkeu.go.id/>).

Adanya kasus-kasus seperti di atas menunjukkan jika manajemen pemerintahan belum dikelola dengan baik karena belum berjalannya fungsi perencanaan dan pengendalian dan masih belum dipahaminya prinsip transparansi dan akuntabilitas. Hal ini menandakan bahwa sudah seharusnya pemerintahan melaksanakan prinsip akuntabilitas, transparansi dan pertanggungjawaban dalam pengelolaan anggaran, adapun wujud dari ketiga prinsip tersebut adalah dibuatnya laporan pertanggungjawaban. Dalam pengelolaan anggaran harus akuntabilitas dan transparansi, mengingat salah satu elemen penting dari perwujudan *good coorporate governance* (GCG) adalah pengelolaan angggaran yang baik. Salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan keuangan pemerintah daerah di masa otonomi daerah ini, adalah dengan memberlakukan sistem penganggaran berbasis kinerja, yang lebih menekankan pada pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal (Khusufi, 2013).

Menurut Wandari (2015) untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah daerah perlu melakukan pengelolaan dana publik yang didasarkan pada konsep dasar *performance budgeting system* (anggaran kinerja) dengan cara dikembangkan sistem anggaran APBD yang berbasis kinerja anggaran berkonsep *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.

Hubungan akuntabilitas dengan kinerja anggaran berkonsep *value for money,* peneliti mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Wandari, (2015) yang menyatakan bahwa akuntabilitas berpengaruh signifikan terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money*. Jika semakin kuat penerapan akuntabilitas, maka semakin tinggi pula kinerja anggaran berkonsep *value for money*. Hal ini dikarenakan untuk menghasilkan kinerja anggaran yang baik dibutuhkan pertanggungjawaban anggaran agar dapat menghasilkan laporan keuangan yang diharapkan. Utari (2017) berpandangan bahwa akuntabilitas berpengaruh signifikan dan positif terhadap kinerja anggaran pemerintah daerah. Semakin baik akuntabilitas maka akan semakin baik kinerja anggaran pemerintah daerah.

Akuntabilitas dan transparansi adalah azas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari pengelolaan anggaran harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sebagai kedaulatan tertinggi. (Wandari, 2015). Transparansi keterbukaan dalam penyusunan anggaran dapat meningkatkan kinerja anggaran yang berkonsep *value for money* untuk menghasilkan anggaran yang diharapkan (Rezky, 2014). Hasil penelitian menunjukkan bahwa semakin kuat transparansi, maka semakin tinggi pula kinerja anggaran berkonsep *value for money*. Garini (2011) menyimpulkan transparansi memiliki pengaruh positif terhadap kinerja anggaran berkonsep *Value for Money* untuk menghasilkan anggaran yang diharapkan. Adanya transparansi ini menjadikan masyarakat lebih kritis dalam menanggapi kejadian-kejadian yang ada di sekitarnya. Selain itu, transparansi juga berperan sebagai alat pengendalian atas kinerja yang dilakukan pemerintah.

Tercapainya pengelolaan anggaran yang baik tidak terlepas dari adanya pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung pengguna anggaran itu sendiri (pengawasan internal). Pengawasan internal memberikan keyakinan yang memandai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien. Efisiensi dan efektivitas merupakan elemen utama dari kinerja anggaran berkonsep *value for money* pada organisasi sektor publik (Mardiasmo, 2016). Rezky (2014) menyatakan bahwa pengawasan internal berpengaruh positif terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money*. Dengan adanya pengawasan ini diharapkan setiap pelaksanaan kegiatan dapat dicegah atau diperbaiki penyimpangannya. Hal ini juga diperkuat dengan hasil penelitian Wiguna, dkk (2015) yang menyatakan bahwa pengawasan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pemerintahan daerah.

Menurut Wandari (2015) dalam pengelolaan anggaran yang juga menjadi faktor penting yaitu ketepatan waktu. Sebuah anggaran dituntut juga dalam halnya ketepatan waktu dimana diharapkan adanya komunikasi informasi secara lebih awal, untuk menghindari adanya keterlambatan atau penundaan dalam pengambilan keputusan dalam menyusun anggaran. Tercapainya pengelolaan anggaran yang baik tidak lepas dari adanya pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung pengguna anggaran itu sendiri (pengawasan internal). Perlu adanya pengawasan internal yang baik dalam pengelolaan sebuah anggaran untuk mengetahui atau mengevaluasi kinerja anggaran agar kinerja dapat berjalan dengan baik. Menurut Wandari (2015) ketepatan waktu berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja anggaran berkonsep value for money pada Instansi Pemerintah. Nadirsyah (2012) yang menunjukkan bahwa ketepatan jadwal penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja manajerial. Jika dalam sebuah anggaran daerah mampu memberikan informasi yang lengkap, akurat, dan tepat waktu, maka semakin tinggi pula kinerja anggaran berkonsep *value for money*.

Penelitian ini mereplikasi penelitian yang dilakukan oleh Purnomo (2018) yang berjudul akuntabilitas, transparansi, pengawasan dan kinerja anggaran berkonsep *value for money* pada Kota Bandung. Perbedaan penelitian adalah mengganti objek penelitian yaitu Pada OPDKota Bandar Lampung. Selain itu pada penelitian ini memfokuskan penelitian terhadap kepala dinas dan bendahara di instansi pemerintah, serta menambahkan variabel ketepatan waktu (Wandari, 2015). Menurut Wandari (2015) dengan adanya ketepatan waktu pada proses penutupan anggaran, pelaporan keuangan, dan penyusunan SPJ, maka akan berpengaruh pada proses pengambilan keputusan. Sangat penting adanya ketepatan waktu pada saat proses pengambilan keputusan agar menghasilkan informasi yang relevan sehingga kinerja anggaran dapat berjalan dengan baik berkonsep pada *value for money*.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka penulis mengangkat judul “**Pengaruh Akuntabilitas, Transparansi, Pengawasan, Ketepatan Waktu Terhadap Kinerja Anggaran Berkonsep *Value For Money* Pada OPD Kota Bandar Lampung**”.

* 1. **Ruang Lingkup Penelitian**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka batasan masalah pada penelitian ini dibatasi pada pengaruh dua variabel yang digunakan yaitu variabel independen adalah akuntabilitas, transparansi dan pengawasan serta ketepatan waktu dan variabel dependen adalah kinerja anggaran dengan konsep *value for money*. Penelitian ini hanya berfokus Pada OPD Kota Bandar Lampung.

* 1. **Rumusan Masalah**

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

1. Apakah akuntabilitas berpengaruh terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money*?
2. Apakah transparansi berpengaruh terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money*?
3. Apakah pengawasan berpengaruh terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money*?
4. Apakah ketepatan waktu berpengaruh terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money*?

* 1. **Tujuan Penelitian**

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

1. Untuk membuktikan secara empiris akuntabilitas berpengaruh terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money*.
2. Untuk membuktikan secara empiris transparasi berpengaruh terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money*.
3. Untuk membuktikan secara empiris pengawasan berpengaruh terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money*.
4. Untuk membuktikan secara empiris ketepatan waktu berpengaruh terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money*.
   1. **Manfaat Penelitian**

Berdasarkan latar belakang, rumusan dan tujuan di atas, manfaat yang dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. 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 serta ketepatan waktu terhadap kinerja anggaran yang berkonsep *value for money*.

1. 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 anggaran dimasa yang akan mendatang.

1. Bagi Akademis

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

* 1. **Sistematika Penulisan**

Penelitian ini menggunakan sistematika penulisan sebagai berikut:

**BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

**BAB II LANDASAN TEORI**

Bab ini membahas tentang landasan teori yang merupakan penjabaran dari kerangka yang berkaitan dengan variabel terikat yaitu akuntabilitas, transparansi dan pengawasan serta ketepatan waktu terhadap kinerja anggaran yang berkonsep *Value for Money*.

**BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

Bab ini berisi tentang variabel penelitian dan definisi operasional, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, dan metode analisis.

**BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini memuat deskripsi objek penelitian, hasil analisis dan perhitungan statistik, serta pembahasan.

**BAB V SIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini berisi kesimpulan berdasarkan penelitian yang telah dilakukan yang merupakan jawaban dari rumusan masalah yang telah dijelaskan. Selain itu disajikan keterbatasan serta saran.

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**