

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Akuntansi dalam organisasi sektor publik merupakan salah satu faktor yang penting dalam jalannya organisasi sektor publik. Tuntutan dari masyarakat untuk dilakukan transparansi dan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga sektor publik membuat perkembangan praktik akuntansi oleh lembaga-lembaga pemerintah, perusahaan milik negara atau daerah, dan organisasi publik lainnya mendapat perhatian yang lebih besar (Batubara dan Risna, 2020). Akuntansi sektor publik merupakan mekanisme dan teknis analisis akuntansi yang diterapkan pada pengelolaan dana masyarakat pada lembaga-lembaga tinggi negara dan departemen-departemen dibawahnya, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, LSM, dan layanan sosial, maupun pada proyek-proyek kerjasama sektor publik dan privat (Pratolo dan Putro, 2019). Penerapan akuntansi sektor publik ini memiliki tujuan memberikan informasi kepada publik bahwa pengelolaan operasi dan pengalokasian sumber daya oleh organisasi dilakukan secara tepat dan efisien serta dapat dipertanggung jawabkan hasilnya.

Akuntansi sektor publik ini dapat dijalankan secara maksimal dengan sistem tata kelola yang diterapkan di Indonesia. Sistem pengelolaan sektor publik yang ada di Indonesia mengalami perubahan penerapan sistem dari *New*

*Public Management* menjadi sistem *Old Public Management*. Langkah yang diambil pemerintah ini, merupakan bentuk perbaikan sistem tata kelola pemerintahan yang sudah ada. *New Public Management* ini mulai muncul dan berkembang di Indonesia pada tahun 1999, setelah adanya reformasi. Berbeda dengan *Old Public Management*, *New Public Management* ini lebih mengarah memberikan *outcome* dan *output* yang lebih baik dan efisien. *New Public Management* dapat diwujudkan dengan pelaksanaan desentralisasi, devolusi, dan moderanisasi pemberian layana publik (Mahmudi, 2003).

Wujud penerapan *New Public Management* ini sesuai dengan Undang – Undang No.22 tahun 1999 dan Undang – Undang No.25 tahun 1999 tentang bagaimana perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Berdasarkan Undang – Undang No.22 tahun 1999, otonomi daerah merupakan suatu kebijakan yang dimiliki daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang – undangan. Didukung dengan adanya Undang – Undang No. 25 tahun 1999, yang membahas desentralisasi, untuk memberikan kewenangan daerah menjalankan otonomi daerah sesuai dengan kapasitas yang menjadi tanggung jawab otonomi daerah sendiri.

Berdasarkan Undang – Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa otonomi daerah merupakan hak,

wewenang, dan kewajiban suatu daerah otonom dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan masyarakat sesuai dengan aturan perundang-undangan yang ada. Adanya undang – undang otonomi membuat suatu daerah menjalankan kewenangan penyelenggaraan sistem pemerintahan secara lebih luas, nyata, serta bertanggungjawab (Safitri, 2016). Perkembangan otonomi daerah ini mendukung adanya perkembangan usaha-usaha daerah yang dapat memberikan kontribusi pelayanan serta pendapatan daerah, salah satunya Badan Usaha Milik Daerah atau BUMD.

Undang – Undang No. 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, merupakan dasar hukum pembentukan Badan Usaha Milik Daerah. Perusahaan daerah ini memiliki beberapa pembagian tentang modal untuk pelaksanaan usaha. Seperti pada Undang – Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dimana pemerintah daerah merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah tersebut. Kepemilikan modal BUMD ini diharapkan dapat mewujudkan tujaun dari adanya pembentukan BUMD pada Undang-Undang No. 5 tahun 1962. Yang menyebutkan bahwa pendirian usaha daerah digunakan untuk pemberian jasa, menyelenggarakan manfaat umum, dan menumpuk pendapatan. Dapat dilihat bahwa awal pembentukan Badan Usaha Milik Daerah ini diharapkan dapat membantu penambahan PAD (Pendapatan Asli Daerah).

Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah merupakan faktor yang penting untuk diperhatikan, karena dimulai dari usaha daerah akan membangun perekonomian di daerah otonom menjadi lebih baik. Adanya perekonomian daerah otonom yang baik akan berefek pada sistem perekonomian pemerintahan pusat untuk mewujudkan *Good Governance*. Penerapan *Good Governance* ini, merupakan salah satu cara mewujudkan pemerintahan yang bebas KKN atau Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Dimana *Good Governance* merupakan proses penyelenggaraan atau tatanan kehidupan pemerintahan yang baik dalam penyediaan pelayanan publik berdasarkan prinsip-prinsip dan karakteristik tertentu (Sunardi, dkk, 2019).

Adanya konsep *Good Governance* sangat berpengaruh terhadap jalannya sistem otonom di setiap daerah. Penerapan *Good Governance* ini akan terwujud dimulai dengan pengelolaan anggaran secara baik dan benar (Wandari, dkk, 2015). Pengelolaan anggaran yang baik dan benar akan terwujud dengan adanya kinerja anggaran yang baik dan benar. Kinerja anggaran dapat diartikan sebagai sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan terkait dengan visi, misi, serta rencana suatu organisasi (Wandari, dkk, 2015).

Termasuk kinerja anggaran di setiap daerah, salah satunya kinerja anggaran dalam Badan Usaha Milik Daerah. Penerapan *Good Governance* dapat diwujudkan dengan adanya reformasi kelembagaan, reformasi

manajemen publik, dan reformasi lanjutan yang berkaitan dengan sistem pengelolaan keuangan daerah. Pembaharuan sistem keuangan ditujukan agar pengelolaan keuangan rakyat dilakukan secara transparan dan didasarkan pada prinsip *value for money* untuk menciptakan akuntabilitas publik (Mardiasmo, 2009). Sehingga untuk mewujudkan *Good Governance* diperlukan kinerja anggaran yang baik, dengan penerapan sistem akuntabilitas dan transparansi. Seperti pada penelitian yang dilakukan oleh Achmad, dkk (2020), Putri (2017), Premananda dan Latrini (2017), Fernandes (2015) menyebutkan bahwa akuntabilitas dan transparansi berpengaruh terhadap kinerja anggaran.

Selain prinsip akuntabilitas dan transparansi, pengawasan juga diperlukan dalam pengelolaan keuangan. Dengan adanya pengawasan yang diterapkan akan mendukung penerapan akuntabilitas dan transparansi secara lebih maksimal. Menurut Hermanto, dkk (2021), Novitasari (2020), Purnomo dan Putri (2018), Firmansyah (2018), Setiyanningrum (2017) menyebutkan bahwa akuntabilitas, transparansi, dan pengawasan berpengaruh terhadap kinerja anggaran dengan konsep *value for money*. Adanya pengawasan akan membuat karyawan lebih memiliki keseriusan untuk mewujudkan tujuan organisasi secara transparan dan akuntabel. Menurut Batubara dan Risna (2020), Fernandes (2015) menyebutkan bahwa pengawasan berpengaruh terhadap kinerja anggaran.

Salah satu prinsip pengelolaan kinerja anggaran yaitu *value for money*, dimana didasarkan pada tiga prinsip utama yaitu ekonomis, efektif, dan efisien. *Value for money* dalam pengelolaan kinerja anggaran ini dapat dijadikan dasar untuk melakukan perbaikan terhadap anggaran sektor publik (Setiyanningrum, 2017). Prinsip *value for money* ini dapat tercapai apabila organisasi telah mencapai penggunaan biaya input terkecil untuk mencapai output yang optimum dalam mencapai tujuan organisasi (Mardiasmo, 2009). Untuk mewujudkan prinsip *value for money* ini, diperlukan penerapan akuntabilitas serta transparansi di setiap sistem kinerja anggaran yang ada. Prinsip akuntabilitas sendiri dapat diartikan sebagai pelaksanaan tugas, penggunaan sumber-sumber, dan penggunaan wewenang yang harus diperiksa oleh pihak yang berkepentingan ataupun melalui lembaga independen (Laoli, 2019).

Selain adanya akuntabilitas perlu diimbangi dengan transparansi dalam penerapannya. Transparansi merupakan suatu bentuk keterbukaan pemerintah terhadap pembuatan kebijakan keuangan daerah sehingga tersedia informasi yang cukup, akurat, dan tepat waktu yang merupakan bentuk pertanggung jawaban dari apa yang telah dilakukan agar masyarakat dapat ikut berpartisipasi dalam mengawasi kebijakan yang ada sehingga tidak terjadi kecurangan dan manipulasi oleh pihak tertentu (Fernandes, 2015). Untuk mewujudkan kinerja anggaran yang baik perlu diterapkan akuntabilitas dan transparansi terhadap hasil kinerja anggaran yang ada. Serta didukung oleh pengawasan, dimana

pengawasan ini merupakan proses memastikan bahwa kegiatan yang direncanakan dapat dilaksanakan dengan baik (Batubara dan Risna, 2020).

Berdasarkan laporan yang didapatkan oleh KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) menyebutkan bahwa hanya 18,46 % atau sekitar 202 BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) yang telah melaporkan LHKPN (Laporan Harta Kekayaan Penyelenggaraan Negara). Dari total 1.094 BUMD berdasarkan data Kementrian Dalam Negeri RI tahun 2020. Data penanganan perkara yang ditangani KPK pada periode 2004 hingga Maret 2021 tercatat 93 dari 1.145 tersangka atau 8,12% merupakan jajaran pejabat BUMD yang terlibat kasus perkara. LHKPN (Laporan Harta Kekayaan Penyelenggaraan Negara) ini merupakan salah satu instrument penting dalam hal pencegahan korupsi yang memprioritaskan prinsip akuntabilitas dan transparansi penyelenggaraan negara. Dengan begitu KPK menghimbau para pejabat BUMD untuk segera menyelesaikan LHKPN tersebut, guna mencegah kasus-kasus korupsi, kolusi, dan nepotisme lainnya yang dapat terjadi (KPK, 2021).

Selain itu pihak BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) sangat mendukung adanya pelaporan akuntabilitas dan transparansi laporan keuangan. Salah satunya empat laporan LHP (Laporan Hasil Pemeriksaan) yang diberikan oleh BPK kepada Ketua DPRD Provinsi Jawa Tengah pada tanggal 14 Januari 2021. Dari hasil pemeriksaan BPK ini masih menemukan beberapa permasalahan yang harus segera diselesaikan. Permasalahan yang pertama yaitu Pemerintah

Provinsi Jawa Tengah belum membentuk Tim Koordinasi Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). SPBE ini digunakan untuk menyelaraskan penyediaan regulasi, perencanaan, pengembangan dan pelaksanaan SPBE dengan regulasi/kebijakan ditingkat pusat maupun lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

Kemudian permasalahan Bank Jateng belum sepenuhnya merencanakan penyaluran kredit sebagai pemenuhan kewajiban Bank Buku III dengan penyaluran kredit produktif 65%. Serta belum menyediakannya jaringan Teknologi Informasi (TI) yang memadai dalam kegiatan penyaluran kredit. Permasalahan ketiga yaitu penentuan calon penerimaan bantuan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) tidak sepenuhnya berdasarkan database pelaku usaha yang terkena dampak pandemic Covid-19. Dan ketidak sesuaian saham tresuri PT SPHC yang mengakibatkan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tidak mendapatkan hak dividen secara penuh. Dalam LHP tersebut masih ditemukan permasalahan, sehingga bentuk akuntabilitas dan transparansi pelaporan masih perlu ditingkatkan agar permasalahan yang ada dapat ditindaklanjuti dan dicegah (BPK RI, 2021).

Kinerja pada Badan Usaha Milik Daerah ini masih belum sepenuhnya terlaksana dengan baik, salah satunya kasus yang terjadi pada Badan Usaha Milik Daerah dikabupaten Temanggung, Jawa Tengah. Kasus korupsi serta bangkrutnya salah satu badan usaha yang ada, yang disebabkan oleh



pengelolaan kinerja anggaran yang masih belum dilakukan secara transparan dan akuntabilitas. Salah satunya Badan Usaha Milik Daerah milik Pemda Kabupaten Temanggung PD BKK Pringsurat yang mengalami kebangkrutan dengan dimulai kesulitan untuk pembayaran uang simpanan nasabah yang ada (Indonesia, 2019).

PD BKK Pringsurat ini merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah yang sahamnya 49 persen dimiliki oleh Pemkab Temanggung dan 51 persen dimiliki oleh Pemprov Jateng. Awal mula kebangkrutan ini mulai terbaca pada tahun 2017, namun setelah dilakukan audit khusus ternyata kerugian ini telah terjadi sejak tahun 2009. Kerugian yang dialami dinilai cukup besar, bahkan Kejari Temanggung menyita aset PD BKK Pringsurat senilai Rp 42 miliar yang sebagian besar aset tersebut merupakan agunan kredit macet dari nasabah. Kasus kerugian ini diindikasikan adanya pengelolaan dari pengurus yang lalai dan melakukan korupsi dana PD BKK Pringsurat, dimana dua direksi BKK Pringsurat menjadi tersangka dan telah dijatuhkan hukuman serta pengenaan denda dari hasil sidang permasalahan kasus PD BKK Pringsurat ini (Indonesia, 2019).

Dengan adanya laporan dan kasus yang ada, membuktikan bahwa prinsip akuntabilitas, transparansi serta pengawasan pada kinerja anggaran BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) belum diterapkan sepenuhnya. Akuntabilitas, transparansi dan pengawasan juga merupakan penerapan pada

suatu ayat yang telah diturunkan oleh Allah SWT, dalam Al-Qur'an Surat An-Nisa, ayat 58. Dimana Allah SWT berfirman:

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴾

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat. (QS. An-Nisa : 58)”.

Dalam ayat tersebut disebutkan bahwa manusia harus menyampaikan amanat kepada pihak yang memang berhak untuk menerima. Pihak tersebut dapat diibaratkan masyarakat sebagai pihak yang berhak menerima laporan pertanggung jawaban hasil kinerja anggaran yang dilakukan pemerintah daerah. Akuntabilitas, transparansi dan pengawasn diperlukan untuk menyampaikan amanat tersebut. Pengawasan merupakan sebuah perilaku yang memang harus dilakukan manusia secara benar dan baik. Hal tersebut sesuai dengan penerapan ayat tersebut berupa pengajaran yang diberikan oleh Allah SWT untuk memberikan pengajaran yang sebaik-baiknya dengan pengawasan yang dilakukan secara sungguh-sungguh tanpa adanya pengaruh korupsi, korupsi ataupun nepotisme.

Adanya akuntabilitas, transparansi serta pengawasan ini juga dapat dihubungkan dengan faktor pendukung seperti budaya organisasi dalam Badan Usaha Milik Daerah. Seperti pada penelitian yang dilakukan oleh Fernandes (2015), bahwa kinerja anggaran memang dipengaruhi oleh akuntabilitas, transparansi, dan pengawasan. Namun, dijelaskan bahwa faktor tersebut hanya

mempengaruhi sebesar 23% sedangkan 77% lainnya dijelaskan oleh variabel lain. Organisasi dapat dipengaruhi oleh faktor budaya organisasi yang dimungkinkan berefek pada akuntabilitas, transparansi serta pengawasan dalam organisasi. Dimana budaya organisasi merupakan suatu sistem berbagai arti yang dilakukan oleh para anggota di dalam organisasi untuk membedakan suatu organisasi dengan organisasi yang lain (Robbins dan Judge, 2017).

Dapat diartikan bahwa budaya organisasi merupakan perilaku yang melekat terhadap anggota dalam suatu organisasi yang dapat mempengaruhi sistem organisasi yang terjadi didalamnya. Sehingga budaya organisasi yang baik akan mempengaruhi anggotanya menjadi baik, sebaliknya jika budaya organisasi buruk maka anggota organisasi akan berpengaruh buruk (Susetyowati, 2019). Pada penelitian Anugerah (2019) menunjukkan hasil bahwa budaya organisasi memperkuat pengaruh *Good Governance* terhadap kinerja organisasi. *Good Governance* dapat terwujud dengan adanya pengelolaan anggaran yang baik (Wandari, dkk, 2015). Menurut UNDP (*United National Development Program*) karakteristik pelaksanaan *Good Governance* dapat diwujudkan dengan prinsip *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, efficiency and effectiveness, accountability*, dan *strategic vision*. Berdasarkan prinsip tersebut, akuntabilitas dan transparansi merupakan salah satu prinsip yang penting demi tercapainya *Good Governance*.

Beberapa penelitian menyebutkan bahwa akuntabilitas, transparansi, dan pengawasan memang mempengaruhi kinerja anggaran pemerintah daerah. Akuntabilitas yang berupa wujud pertanggung jawaban merupakan salah satu faktor yang penting dalam penilaian kinerja, namun dalam penelitian yang dilakukan Arifani (2018) menyebutkan bahwa akuntabilitas tidak berpengaruh terhadap kinerja anggaran. Selain itu dalam penelitian Putra (2017) menyebutkan bahwa akuntabilitas tidak berpengaruh terhadap kinerja anggaran.

Sedangkan faktor lain transparansi secara parsial tidak mempengaruhi kinerja anggaran dengan konsep *value for money* (Laoli, 2019). Penelitian lain juga memberikan hasil bahwa pengawasan tidak berpengaruh terhadap kinerja anggaran dengan konsep *value for money* (Rigian dan Sari, 2019). Dengan hasil penelitian tersebut maka ada beberapa hasil ketidak konsistenan, sehingga perlu dilakukan pengujian ulang apakah ada faktor lain yang mempengaruhi kinerja anggaran pemerintah daerah termasuk Badan Usaha Milik Daerah.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut peneliti mengambil judul ***“PENGARUH AKUNTABILITAS, TRANSPARANSI, DAN PENGAWASAN TERHADAP KINERJA ANGGARAN PADA BADAN USAHA MILIK DAERAH DENGAN BUDAYA ORGANISASI SEBAGAI PEMODERASI (Studi Empiris Pada BUMD Se-Kabupaten Temanggung)”***.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Purnomo dan Putri (2018), perbedaan penelitian ini yaitu penambahan variabel moderating dan objek penelitian yang menjadi kinerja anggaran Badan Usaha Milik Daerah kabupaten Temanggung. Pemilihan lokasi ini didasarkan juga pada kasus yang terjadi di Badan Usaha Milik Daerah kabupaten Temanggung yang mengalami kasus korupsi serta kebangkrutan. Sehingga dilakukan pengujian bagaimana akuntabilitas, transparansi serta pengawasan dalam kinerja anggaran Badan Usaha Milik Daerah di daerah tersebut.

### **B. Rumusan Masalah Penelitian**

Dengan uraian diatas, didapatkan rumusan masalah dari penelitian ini sebagai berikut :

1. Apakah akuntabilitas berpengaruh terhadap kinerja anggaran pada BUMD Kabupaten Temanggung?
2. Apakah transparansi berpengaruh terhadap kinerja anggaran pada BUMD Kabupaten Temanggung?
3. Apakah pengawasan berpengaruh terhadap kinerja anggaran pada BUMD Kabupaten Temanggung?
4. Apakah akuntabilitas yang dimoderasi dengan budaya organisasi berpengaruh terhadap implementasi kinerja anggaran pada BUMD Kabupaten Temanggung?

5. Apakah transparansi yang dimoderasi dengan budaya organisasi berpengaruh terhadap implementasi kinerja anggaran pada BUMD Kabupaten Temanggung?
6. Apakah pengawasan yang dimoderasi dengan budaya organisasi berpengaruh terhadap implementasi kinerja anggaran pada BUMD Kabupaten Temanggung?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menemukan bukti empiris akuntabilitas berpengaruh positif terhadap kinerja anggaran pada BUMD Kabupaten Temanggung.
2. Untuk menemukan bukti empiris transparansi berpengaruh positif terhadap kinerja anggaran pada BUMD Kabupaten Temanggung.
3. Untuk menemukan bukti empiris pengawasan berpengaruh positif terhadap kinerja anggaran pada BUMD Kabupaten Temanggung.
4. Untuk menemukan bukti empiris akuntabilitas yang diperkuat dengan budaya organisasi berpengaruh positif terhadap implementasi kinerja anggaran pada BUMD Kabupaten Temanggung.
5. Untuk menemukan bukti empiris transparansi yang diperkuat dengan budaya organisasi berpengaruh positif terhadap implementasi kinerja anggaran pada BUMD Kabupaten Temanggung.

6. Untuk menemukan bukti empiris pengawasan yang diperkuat dengan budaya organisasi berpengaruh positif terhadap implementasi kinerja anggaran pada BUMD Kabupaten Temanggung.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### 1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi terhadap penelitian selanjutnya yang lebih luas lagi dan dapat memberikan sebuah tambahan wawasan tentang teori pengembangan akuntansi sektor publik. Dan penelitian ini juga diharapkan dapat mengembangkan informasi tentang hasil penelitian dengan teori yang dipakai sehingga dapat diterapkan dalam penerapan akuntansi manajemen sektor publik dan akuntansi keuangan sektor publik.

##### 2. Manfaat Praktik

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi BUMD Kabupaten Temanggung untuk meningkatkan kinerja anggaran dengan lebih baik lagi. Serta dapat memberikan penilaian evaluasi untuk faktor-faktor yang menjadi variabel dalam penelitian sebagai indikator penilaian pencapaian kinerja anggaran yang lebih baik lagi. Dan dengan adanya pengambilan keputusan atau kebijakan dalam penelitian ini dapat memberikan referensi serta pengevaluasian untuk kinerja anggaran pada pemerintahan daerah. Sehingga dapat memberikan informasi dengan hasil

penelitian yang dilakukan, dan memberikan kebermanfaatan masyarakat untuk membaca dan mengetahui penelitian ini. Guna memberikan rasa kepercayaan yang lebih kepada pemerintah dalam pelaksanaan kinerja anggaran yang ada. Dan diharapkan dengan penelitian ini yang dipublikasikan melalui program studi dan perguruan tinggi ini, dapat membantu peningkatan nilai akreditasi.