

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah merupakan penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur serta mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri (Pratolo dan Jatmiko, 2017). Fenomena umum mengenai otonomi daerah yang berjalan lurus dengan asas desentralisasi dirasa sangat penting dan efisien karena setiap Kabupaten Kota memiliki kebutuhan anggaran yang berbeda-beda. Sejalan dengan itu, desentralisasi juga dibutuhkan karena semakin kompleksnya sistem keuangan di Indonesia serta semakin besarnya tugas dan wewenang Pemerintah Daerah sebagai pengelola keuangan daerah.

Tujuan dari program otonomi daerah yaitu mempercepat pertumbuhan dan perkembangan ekonomi daerah, mengurangi kesenjangan serta meningkatkan kualitas pelayanan publik. Adanya Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah dan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang semula Undang-Undang No. 22 tahun 1999, kini telah diganti dan disempurnakan menjadi Undang-Undang No. 32 tahun 2004, yang menjelaskan pengembangan otonomi pada daerah Kabupaten Kota dilakukan dengan memerhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memerhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Seiring berjalannya waktu, otonomi daerah yang sistem penganggarannya semula menggunakan model terpusat berganti dengan berbasis kinerja. Prinsip berbasis kinerja adalah setiap uang yang dikeluarkan harus menunjukkan hasil capaian yang diperoleh secara jelas (Pratolo dan Jatmiko, 2017). Peran kinerja bagi Pemerintah Daerah selaku pemberi pelayanan publik sendiri merupakan hal yang vital dan harus selalu diperhatikan. Kinerja dapat menjadi tolok ukur keberhasilan bagi Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan tata kelola pelayanan yang baik kepada masyarakat. Oleh karena itu, dengan melakukan penilaian terhadap kinerja yang dikorelasikan dengan prinsip-prinsip *good governance* dirasa mampu untuk menciptakan kinerja yang lebih terarah dan sistematis (Andini dkk, 2017).

Good governance merupakan penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang solid dan bertanggungjawab sesuai dengan prinsip demokrasi dan pasar efisien, penghindaran salah alokasi dan pencegahan korupsi (Pratolo dan Jatmiko, 2017). Apabila *good governance* diterapkan dalam suatu pemerintahan daerah, maka penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang bersih dan bertanggungjawab akan tercapai dan kinerja sebuah Pemerintah Daerah akan meningkat.

Good governance diartikan sebagai tata kelola pemerintahan yang mengedepankan keselarasan dan keseimbangan untuk menciptakan tata kelola administrasi yang baik (Wardani dan Fauzi, 2018). Penerapan prinsip-prinsip *good governance* dirasa sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik untuk

meningkatkan kinerja Pemerintah Daerah. Manfaat yang dapat diperoleh dari penerapan *good governance* tersebut adalah meningkatkan kinerja melalui pengambilan keputusan yang baik, meningkatkan efisiensi operasional organisasi atau perusahaan, serta meningkatkan pelayanan publik (Prayoga, 2017).

Sehubungan dengan hal tersebut, peran pemerintah adalah melakukan akuntabilitas kinerja dan transparansi dalam pengelolaan keuangan. Transparansi disini berarti masyarakat berhak mengetahui informasi terkait keuangan daerah, sehingga pemerintah berkewajiban memberikan informasi tersebut baik dalam bentuk laporan keuangan ataupun dalam bentuk media yang dapat diakses oleh pihak yang membutuhkan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), akuntabel berarti dapat dipertanggungjawabkan. Akuntabel juga berkaitan erat dengan administrasi publik pemerintah. Akuntabilitas kinerja merupakan suatu bentuk kewajiban Pemerintah Daerah untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan visi dan misi yang telah ditetapkan (BPKP, 2003).

Pengukuran kinerja dapat dilakukan dengan berbagai cara. Salah satunya menggunakan metode *value for money*. Terdapat tiga elemen utama dalam *value for money*, yaitu efisiensi, efektifitas, dan ekonomis (Liando dkk, 2014). Ketiga elemen tersebut dibutuhkan untuk menciptakan kinerja pemerintah yang baik (*Good Governance*). Dalam menggunakan *value for money*, kinerja tidak hanya dinilai dari *output*nya saja, melainkan harus mempertimbangkan *input*, *output*, dan *outcome* secara bersamaan (Mahmudi, 2010).

Terselenggaranya kinerja pemerintah yang baik merupakan harapan dari masyarakat. Pemerintah sebagai pihak manajemen (*steward*) diharapkan dapat bersifat responsif terhadap kebutuhan masyarakat (*principals*) dengan memberikan pelayanan publik secara merata dan sebaik mungkin agar meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap kinerja Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah harus mampu memberikan pelayanan secara efektif dan efisien kepada masyarakat tanpa adanya pembedaan perlakuan.

Islam melihat kinerja dalam Al-Qur'an surah Al-Qasas ayat 26 yang berbunyi:

قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ ^ط إِنَّ خَيْرَ مَن اسْتَأْجَرْتَ
الْقَوِيَّ الْأَمِينُ

Artinya: Salah seorang dari kedua wanita itu berkata: “ Ya bapakku ambillah ia sebagai orang yang bekerja (pada kita), karena sesungguhnya orang yang paling baik yang kamu ambil untuk bekerja (pada kita) ialah orang yang kuat lagi dapat dipercaya”.

Dari surah diatas dapat kita simpulkan bahwa orang yang paling baik sebagai pekerja adalah orang yang bertanggungjawab dan dapat dipercaya. Aparatur Pemerintah Daerah sebagai pengelola keuangan daerah haruslah memiliki sifat bertanggungjawab dan dapat dipercaya agar terjalin hubungan yang baik antara pemerintah dengan masyarakat sehingga terciptanya kinerja pemerintah yang baik.

Selain harus akuntabel dan transparan, dalam kegiatan pengelolaan keuangan daerah penyusunan anggaran menjadi salah satu proses yang sangat penting. Masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau yang saat ini dikenal sebagai Organisasi Perangkat Daerah (OPD) menyusun Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) berdasarkan prestasi kerja serta membangun sistem anggaran dengan memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan (Sulistiowati, 2016). Penyusunan RKA tersebut diharapkan dapat memberikan informasi yang jelas mengenai tujuan, sasaran, serta hasil dan capaian yang ingin diperoleh berdasarkan anggaran yang telah dibuat.

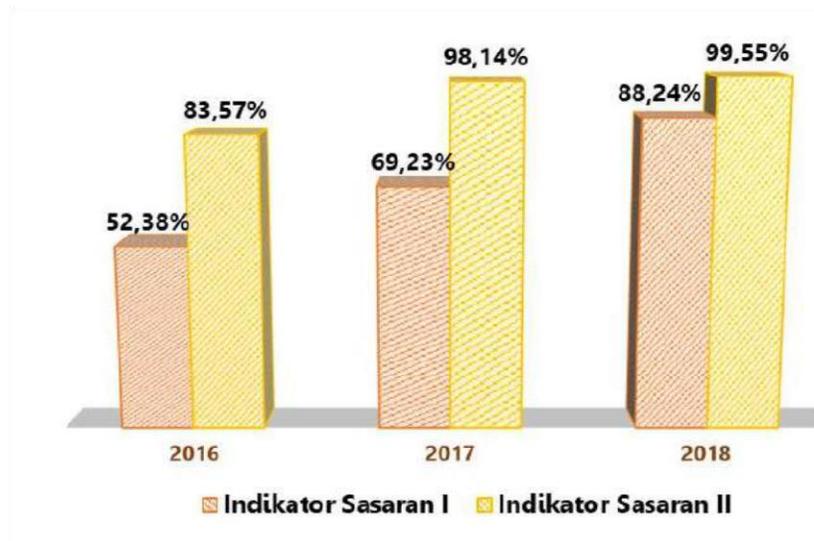
Penyusunan anggaran merupakan hal yang rumit dalam organisasi sektor publik karena penganggaran terkait dengan jumlah alokasi dana berdasarkan tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter (Pratolo dan Jatmiko, 2017). Dengan melakukan penyusunan anggaran organisasi sektor publik dapat mengendalikan biaya dan menentukan bidang masalah dalam organisasi tersebut dengan membandingkan hasil kinerja yang telah dianggarkan secara periodik. Diharapkan dengan adanya partisipasi penyusunan anggaran dapat mengurangi adanya salah alokasi dan ketidak efisienan pengeluaran.

Tabel 1.1
Capaian Kinerja Bappeda Kulon Progo Tahun 2018 Dibandingkan Target
Jangka Menengah

| No | Indikator Kinerja | Realisasi | | | Target Akhir Renstra (2022) | % Capaian 2018 Terhadap Target 2022 |
|----|---|-----------|--------|--------|-----------------------------|-------------------------------------|
| | | 2016 | 2017 | 2018 | | |
| 1 | Persentase capaian jumlah sasaran daerah yang memenuhi target | 52,38% | 69,23% | 88,24% | 94,12% | 93,75% |
| 2 | Rata-rata persentase ketercapaian sasaran daerah | 83,57% | 98,14% | 99,55% | 99,88% | 99,67% |

Sumber: <http://bappeda.kulonprogokab.go.id> (Profil Kinerja BAPPEDA Kulon Progo, 2018). Data diolah kembali oleh peneliti.

Berdasarkan Tabel 1.1 terlihat bahwa realisasi pada tahun 2018 untuk kedua indikator telah melebihi realisasi 2 (dua) tahun sebelumnya. Nilai realisasi selalu mengalami kenaikan bila dibandingkan tahun. Bahkan, kenaikan capaian indikator pertama dari tahun sebelumnya cukup signifikan, yaitu 19,01%. Secara lebih jelasnya bisa dilihat pada tabel berikut:



Gambar 1.1
Grafik Capaian IKU BAPPEDA 2018

Tabel 1.2
Tujuan dan Sasaran Jangka Menengah Pelayanan Bappeda Kulon Progo

| No | Tujuan | Sasaran | Indikator Tujuan / Sasaran | Transisi 2017 | Target Kinerja Sasaran pada Tahun Ke - (%) | | | | | |
|----|--|--|---|---------------|--|-------|-------|-------|-------|---|
| | | | | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
| 1 | Meningkatnya kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik yang responsif dan akuntabel | | Nilai akuntabilitas kinerja Pemerintah Daerah (AKIP) | BB | BB | | | | | A |
| | | Meningkatnya kualitas program kegiatan pembangunan | Persentase capaian jumlah sasaran daerah yang memenuhi target | 69,23 | 82,35 | 82,35 | 82,35 | 88,24 | 94,12 | |

| No | Tujuan | Sasaran | Indikator Tujuan / Sasaran | Transisi 2017 | Target Kinerja Sasaran pada Tahun Ke - (%) | | | | |
|----|--------|--|--|---------------|--|-------|-------|-------|-------|
| | | | | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| | | Meningkatnya pencapaian program kegiatan pembangunan | Rata-rata persentase ketercapaian sasaran daerah | 86,11 | 99,47 | 99,53 | 99,64 | 99,76 | 99,88 |

Sumber: <http://bappeda.kulonprogokab.go.id> (Profil Kinerja BAPPEDA Kulon Progo, 2018). Data diolah kembali oleh peneliti.

Fenomena yang terjadi pada tahun 2018, menunjukkan bahwa masih ada sedikit indikator sasaran daerah yang belum tercapai, namun nilai capaiannya sudah mendekati target. Pada penilaian Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) tahun 2018, pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta adalah satu-satunya yang mendapatkan nilai A. Untuk Pemerintah Daerah di Yogyakarta sendiri masih terdiri dari peringkat A dan BB. Pemerintah Daerah yang memperoleh peringkat A yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta. Sedangkan untuk Pemerintah Daerah yang memperoleh peringkat BB adalah Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta dan Kabupaten Kulon Progo. (<https://www.menpan.go.id>).

Dalam evaluasi kinerja OPD Triwulan III tahun 2018 yang diselenggarakan di Ruang Sermo Gedung Binangun I Kantor Bappeda, Wakil Bupati Kulon Progo mengatakan bahwa masih terdapat selisih dalam capaian kinerja baik fisik maupun keuangan. Jika dibandingkan dengan target, capaian fisik masih berada dibawah target yaitu sebesar 77,80% atau memiliki selisih sebesar

3,16%. Sedangkan untuk capaian kinerja keuangan sampai dengan Triwulan III masih juga belum memenuhi target yaitu sebesar 52,05% atau memiliki selisih sebesar 28,62% jika dibandingkan dengan target yaitu sebesar 80,67%. (<http://bappeda.kulonprogokab.go.id>).

Fenomena lainnya yang terjadi di Kabupaten Kulon Progo pada tahun 2019 yaitu capaian kinerja fisik sampai dengan triwulan II tahun 2019 (bulan Mei) sebesar 42,30% atau selisih sebesar -2,79% dari target dan untuk capaian kinerja keuangan yaitu sebesar 26,27% atau mengalami selisih sebesar -5,87%. Apabila dibandingkan dengan target akhir triwulan II untuk fisik sebesar 53,65% dan keuangan sebesar 44,37%, masih terdapat selisih masing-masing sebesar 11,35% dan 18,1%. Pada pertemuan yang dilakukan di Ruang Sermo, Gedung Binangun I ini juga disampaikan daftar kegiatan dengan selisih lebih dari 200 juta rupiah yang dihitung berdasarkan realisasi keuangan bulan Mei dibandingkan dengan anggaran kas akhir triwulan II atau bulan Juni 2019. Terdapat 67 kegiatan dengan selisih keuangan lebih dari 200 juta rupiah (<https://bappeda.kulonprogokab.go.id>).

Adapun penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Lestiawan dan Jatmiko (2016) menyatakan bahwa prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat berpengaruh positif terhadap kinerja Pemerintah Daerah. Begitu pula dengan penelitian yang dilakukan oleh Fernandes, Kaennedy dan Hanif (2015) menyatakan bahwa akuntabilitas, transparansi, dan pengawasan berpengaruh signifikan terhadap kinerja Pemerintah Daerah. Sedangkan penelitian lainnya

yang dilakukan oleh Jitmau, Kalangi, dan Lambey (2017) menyatakan bahwa akuntabilitas tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja Pemerintah Daerah, namun transparansi dan fungsi pemeriksaan intern berpengaruh signifikan terhadap kinerja Pemerintah Daerah dan penelitian yang dilakukan oleh Susilowati (2016) menyatakan bahwa partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran, Akuntabilitas publik dan evaluasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat Pemerintah Daerah.

Dari argumen diatas masih terdapat hasil penelitian yang tidak konsisten. Maka dari itu, peneliti tertarik untuk meneliti kembali pengaruh akuntabilitas, transparansi dan partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja Pemerintah Daerah. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu terletak pada objek penelitiannya. Penelitian terdahulu dilakukan di Kabupaten Gunungkidul, dan Kabupaten Sorong. Sedangkan penelitian ini akan dilakukan di SKPD Kabupaten Kulon Progo. Peneliti juga akan mengukur kinerja Pemerintah Daerah menggunakan metode *value for money* yaitu dari segi efektifitas, efisiensi dan ekonomis. Peneliti menganggap *value for money* akan lebih intensif untuk mengukur kinerja Pemerintah Daerah karena kinerja Pemerintah Daerah tidak hanya dinilai dari *outputnya* saja, melainkan harus mempertimbangkan *input*, *output*, dan *outcome* secara bersamaan.

Berdasarkan permasalahan diatas, judul penelitian yang akan dilakukan peneliti adalah **Pengaruh Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi**

Penyusunan Anggaran terhadap Kinerja Pemerintah Daerah menggunakan Metode *Value for money*. (Survey pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Kulon Progo, Daerah Istimewa Yogyakarta).

B. Batasan Masalah Penelitian

Batasan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Variabel independen meliputi Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi Penyusunan Anggaran serta bervariasi dependen Kinerja Pemerintah Daerah dengan menggunakan metode *value for money*.
2. Objek pada penelitian ini adalah Kepala Bidang, Kepala Sub Bagian, dan Kepala Sub Bidang dari Dinas dan Badan Pemerintah Kabupaten Kulon Progo.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, diperoleh rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah akuntabilitas berpengaruh positif terhadap kinerja Pemerintah Daerah dengan metode *value for money*?
2. Apakah transparansi berpengaruh positif terhadap kinerja Pemerintah Daerah dengan metode *value for money*?
3. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja Pemerintah Daerah dengan metode *value for money*?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, diperoleh tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk menguji dan membuktikan bahwa akuntabilitas berpengaruh positif terhadap kinerja Pemerintah Daerah dengan metode *value for money*.
2. Untuk menguji dan membuktikan bahwa transparansi berpengaruh positif terhadap kinerja Pemerintah Daerah dengan metode *value for money*.
3. Untuk menguji dan membuktikan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja Pemerintah Daerah dengan metode *value for money*.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat secara teoritis
 - a. Memberikan tambahan wawasan dan ilmu pengetahuan bagi mahasiswa mengenai Akuntansi Sektor Publik khususnya yang berkaitan dengan pengukuran kinerja Pemerintah Daerah dengan metode *value for money*.
 - b. Menjadi referensi penelitian selanjutnya berkenaan dengan Akuntansi Sektor Publik khususnya yang berkaitan dengan pengukuran kinerja Pemerintah Daerah dengan metode *value for money*.
2. Manfaat Praktis
 - a. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan dan pertimbangan dalam mengevaluasi dan mengukur sejauh mana kinerja Pemerintah Daerah

dengan metode *value for money* di Kabupaten Kulon Progo untuk mencapai pemerintahan yang baik.

b. Bagi perguruan Tinggi

Sebagai pengembangan literatur akuntansi di sektor publik khususnya pada Pemerintah Daerah dan dijadikan referensi pendukung penelitian selanjutnya.

c. Bagi Masyarakat

Diharapkan dapat memberikan informasi serta bahan bacaan untuk menambah pengetahuan tentang Pemerintah Daerah.

d. Bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan pertimbangan khususnya dalam kaitannya dengan akuntabilitas, transparansi dan partisipasi penyusunan anggaran bagi SKPD di Kabupaten Kulon Progo.