

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Pada tahun 1998 Indonesia mengalami pergantian kepemimpinan pemerintah negara, adanya pergantian tersebut berdampak membawa seluruh tatanan kehidupan bangsa mengalami perubahan. Salah satu perubahan yang dialami adalah perubahan paradigma dalam pengelolaan keuangan negara, yang diharapkan dalam tatanannya lebih transparan, profesional dan akuntabel. Dalam pengelolaan keuangan tersebut pemerintah pusat diberikan keleluasaan dalam pengurusan keuangan negaranya, dan khususnya dapat secara langsung dirasakan oleh pemerintah daerah untuk mengelola sumber pendapatan dan membelanjakan anggarannya sesuai dengan APBD yang di sahkan oleh DPRD.

Diberikannya keleluasaan dalam pengelolaan keuangan negara membuat perubahan sistem penganggaran di Indonesia yang selama ini bersifat tradisional, hirarkis, bahkan kaku sudah tidak tepat lagi untuk dikembangkan di Indonesia yang saat ini sudah menerapkan sistem otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Hal ini ditandai dengan dikeluarkannya Undang - Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang di dalamnya memuat berbagai perubahan - perubahan mendasar. Perubahan - perubahan mendasar tersebut di dorong oleh berbagai faktor, diantaranya faktor di bidang politik, desentralisasi, dan berbagai faktor lainnya yang merupakan tantangan bagi pemerintah yang harus dihadapi, termasuk dalam pendekatan penganggaran itu sendiri. Berdasarkan Undang - Undang tersebut berarti menjelaskan bahwa pemerintah pusat harus membagi kewenangannya kepada pemerintah daerah dalam urusan pengelolaan keuangannya.

Untuk mendukung berbagai perubahan dalam sistem penganggaran yang lebih responsif, dan dapat memfasilitasi masyarakat dalam memenuhi tuntutannya kepada pemerintah atas peningkatan kinerja yang dilakukan dalam bidang pembangunan, efisiensi pemanfaatan sumber daya dan tentunya kualitas layanan yang diberikan, maka pemerintah pusat telah mengimplementasikan kewajiban dalam pengelolaan keuangannya dengan melakukan perbaikan pada sistem penganggaran yang sebelumnya bersifat tradisional menjadi sistem anggaran yang didasarkan atas prestasi kerja, atau lebih dikenal dengan istilah anggaran berbasis kinerja.

Anggaran berbasis kinerja merupakan sistem anggaran yang lebih menekankan pada pedayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal (Khusufi 2013, hlm. 35). Penganggaran berbasis kinerja ini dimulai dengan perencanaan, dan berisi komitmen mengenai kinerja yang nantinya akan dihasilkan, kemudian dapat menjabarkan berbagai program dan kegiatan yang akan dilakukan, dan dalam penerapan sistem anggaran ini, dilakukan baik dari level pemerintah maupun pada level kementerian/kelembagaan. Penerapan anggaran berbasis kinerja ini salah satu metodenya menekankan pada efisiensi, efektivitas dan ekonomis yang lebih dikenal dengan istilah *value for money*.

Ekonomis artinya pemerolehan sumber daya atau input dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada harga yang serendah - rendahnya. Efisien artinya pencapaian hasil atau output yang maksimum dengan biaya input tertentu, sedangkan efektivitas berarti tingkat pencapaian hasil program sesuai dengan target yang telah ditetapkan. Suatu organisasi yang apabila telah menggunakan biaya input serendah - rendahnya untuk mencapai output atau hasil yang optimum dalam rangka mencapai tujuan organisasinya maka dapat dikatakan bahwa organisasi tersebut telah menerapkan *Value for money* (Mardiasmo 2005 hlm. 7) .

Berjalannya reformasi yang ada, semakin menghidupkan kembali arti demokrasi dalam kehidupan bernegara. Salah satu hal yang identik dengan demokrasi adalah akuntabilitas. Akuntabilitas merupakan kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab, menerangkan kinerja, dan tindakan seseorang atau badan hukum dan pimpinan kolektif atau organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban (Indra, 2010, hlm.385). Fenomena - fenomena yang terjadi saat ini, seperti KKN dapat menjadi salah satu indikator dari rendahnya akuntabilitas pemerintah Kabupaten/Kota yang merupakan salah satu ciri yang penting dalam tata pemerintahan yang baik.

Selain itu tuntutan yang diberikan kepada sektor publik yakni terkait dengan perlunya dilakukan transparansi dan informasi terhadap masyarakat dalam rangka memenuhi hak-hak publik, dalam hal ini pengelolaan anggaran. Menurut Haryatmoko (2011, hlm.112) transparansi berarti mempertanggung jawabkan apa - apa yang telah dilakukan dengan memberikan informasi yang relevan, dan memberikan laporan pada pihak luar atau organisasi mandiri seperti legislator, auditor, publik secara terbuka, dan kemudian di publikasikan. Jadi, jelas bahwa unsur transparansi ini penting dilakukan khususnya dalam hal penyusunan anggaran yang telah berbasis kinerja.

Namun fenomena yang terjadi akhir-akhir ini, terdapat banyak penyimpangan yang berkaitan dengan kinerja anggaran di suatu instansi pemerintah.

1. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI Perwakilan Jawa Barat menyerahkan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Tahun Anggaran 2015 dari kabupaten/kota se-Provinsi Jawa Barat Selasa, 7 Mei 2016. LHP gelombang II itu diserahkan untuk 12 kabupaten kota. Dari 12 kabupaten/kota yang diperiksa keuangannya, Kota Bandung, yang dipimpin oleh Wali Kota Ridwan Kamil, hanya meraih penilaian opini

Wajar Dengan Pengecualian. Dengan opini itu, BPK mencatat masih ada temuan-temuan yang harus diperbaiki. (<https://nasional.tempo.com/read/777694/ini-hasil-audit-keuangan-kota-bandung-oleh-bpk>)

2. Dimuat dari berita online (<http://prfmnews.com/berita.php?detail=pengamat-kelemahan-ridwan-kamil-soal-pengelolaan-anggaran>), Lembaga survei Veritas memaparkan hasil penelitian mengenai kinerja Pemerintah Kota (Pemkot) Bandung 2013-2018. Hasilnya, di bawah kepemimpinan Ridwan Kamil, masalah utamanya adalah menguasai pengelolaan anggaran pemerintahan.
3. Komisi D DPRD Kota Bandung akan segera memanggil SKPD-SKPD yang masuk dalam daftar temuan dari BPK terkait laporan keuangannya. “Berdasarkan ekspose dari BPK ternyata masih ditemukan 11 SKPD yang melanggar azas kepatuhan dalam laporan keuangannya,” kata Ketua Komisi B DPRD Kota Bandung, Uung Tanuwidjaya, di Gedung DPRD Kota Bandung. Uung mengatakan bahwa temuan-temuan tersebut akan dipelajari lebih lanjut dan akan diverifikasi dengan SKPD-SKPD terkait untuk dijadikan bahan evaluasi. Menurut temuan seperti ini tidak terjadi di tahun anggaran 2015 saja tetapi juga di tahun anggaran 2014. Secara umum BPK tersebut terkait nilai dan kepatuhan dalam mengikuti aturan penggunaan anggaran pemerintah sebagaimana diatur dalam Permendagri. “Yang perlu digarisbawahi adalah SKPD-SKPD harus lebih berhati-hati dalam menggunakan anggaran memahami dan menaati prosedur yang sudah ditetapkan. Selain itu SKPD harus bisa mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran mereka,” katanya (<http://rmoljabar.com/read/2016/07/14/22555/Laporan-Keuangan-11-SKPD-Kota-Bandung-Masih-Bermasalah.html>).

Pengelolaan keuangan yang baik dapat dilihat dari hasil opini laporan keuangan daerah yang di dapat dari BPK RI. Apabila laporan keuangan Pemerintah Daerah memiliki opini wajar tanpa pengecualian (WTP), maka pengelolaannya baik. Sementara jika laporan keuangan Pemerintah Daerah memiliki opini wajar dengan pengecualian (WDP), maka pengelolaannya belum baik. Kota Bandung, pada berita nomor satu bahwa berdasarkan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I tahun 2016, kembali mendapat opini wajar dengan pengecualian (WDP) di tahun 2015 dari BPK RI. Sejak tahun 2011, 2012, 2013 dan 2014 juga mendapat opini WDP dari BPK RI.

Laporan Keuangan Pemerintah Kota Bandung mendapatkan opini WDP dari tahun 2011 hingga 2015 menunjukkan bahwa tidak adanya perubahan dan perbaikan yang signifikan terhadap laporan pertanggungjawabannya. Ada empat catatan yang diberikan, yaitu persoalan aset, kelemahan pengendalian sistem internal penatausahaan piutang dan pertanggungjawaban, pengendalian sistem internal sewa tanah dan bangunan, serta hibah bansos. Menurut Ridwan Kamil sebagai Wali Kota Bandung, masih banyak yang perlu dibenahi terutama masalah pencatatan aset. Ridwan menjelaskan banyak aset Pemerintah Kota Bandung yang berasal dari peninggalan jaman kolonial Belanda digugat oleh warga. Aset Kota Bandung banyak dikuasai pihak ketiga dan Pemerintah Kota Bandung tidak memiliki sertifikatnya, sedangkan aset tersebut tercatat di pemkot. Oleh karena itu, aset tersebut tidak diakui kepemilikannya oleh BPK. Namun dari berbagai permasalahan tersebut ada fakta yang dilansir dari mediaindonesia.com pada tanggal 23 Maret 2017 yang menyatakan bahwa pemerintahan Kota Bandung menerima penghargaan dari Managing Director Open Gov Asia Mohit Sagar di Hotel Shangri-La, Jakarta. Penerimaan penghargaan ini diberikan atas konsep *smart city* yang diterapkan oleh Ridwan Kamil sebagai kepala daerah sehingga bisa mengelola

pemerintahan yang transparan. Ridwan Kamil dinilai mampu mengubah birokrasi manual menjadi digital, hal tersebut beliau lakukan untuk mendapatkan kepercayaan publik yang tinggi atas akses informasi yang terbuka.

Kemudian pada berita nomor dua menunjukkan bahwa kelemahan pemerintahan Kota Bandung saat ini adalah mengenai pengelolaan anggaran pemerintahan. Menurut Harlan dalam pemaparan hasil suvei Veritas kinerja pemerintah Kota Bandung 2013-2018, anggaran untuk suatu program kerja di Bandung yang tidak bisa keluar. Contohnya: 1) ketika membangun suatu proyek, ternyata biaya pemeliharaan tidak dianggarkan. Sehingga banyak pembangunan yang terlantar. 2) ketika memesan bunga untuk ditanam di taman, kemudian anggaran untuk merawat bunga tidak bisa keluar. Sehingga bunga di taman tidak terawat dan terpaksa harus membeli baru lagi. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa akuntabilitas pengelolaan anggaran sangat penting. Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah merupakan proses pengelolaan keuangan daerah mulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pertanggungjawaban serta pengawasan yang benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan DPRD terkait dengan kegagalan maupun keberhasilannya sebagai bahan evaluasi tahun berikutnya. Walaupun begitu, ada fakta lain yang dilansir dari berita online jabar.antaranews.com yang menyatakan bahwa Kota Bandung adalah satu satunya kota di Jawa Barat yang mendapatkan predikat A dalam laporan hasil evaluasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) oleh Kementerian PANRB.

Permasalahan sumber daya manusia (SDM) juga berpengaruh terhadap kinerja pemerintah Kota Bandung secara umum menurut Harlan. Karena

menurutnya banyak jajaran di bawah kepemimpinan Ridwan Kamil yang masih belum bisa selaras kinerjanya dengan Emil. Sehingga kemajuan Kota Bandung belum optimal. Banyak ide Emil yang belum dapat dijalankan bawahannya.

Fenomena yang terjadi pada Kinerja Anggaran di Kota Bandung pada laporan realisasi anggaran untuk tahun yang berakhir sampai dengan 2016 dan 2015 pada tabel 1.1 menunjukkan nilai persentase realisasi anggaran dari anggaran dan menunjukkan peningkatan atau penurunan dari tahun sebelumnya.

Tabel 1. 1 Laporan Realisasi Anggaran Untuk Tahun Berakhir s.d 31 Desember 2016 dan 2015

(dalam rupiah)

Uraian	Anggaran 2016	Realisasi 2016	%	Anggaran 2015	Realisasi 2015	%
		(Audited)			(Audited)	
Pendapatan						
*PAD	2.767.404.903.364	2.152.755.704.962	77,8	2.066.246.830.526	1.859.694.643.505	90
*PT	3.556.118.038.811	3.186.705.853.324	89,6	3.262.813.188.768	3.144.486.854.423,00	96,37
*LLPS	360.606.675.209	345.752.301.643	95,9	126.301.596.800	93.890.418.920	74,34
Total Pendapatan	6.684.129.617.384	5.685.213.859.929	85,1	5.455.361.616.094	5.098.071.916.848	93,45
Belanja						
*BO	5.336.672.986.293,47	4.575.469.446.261	85,7	4.623.533.972.302,19	3.914.018.385.824	84,65
*BM	1.995.568.170.865,53	1.254.021.785.263	62,8	1.908.650.351.654,81	1.287.802.827.811	67,47
*BTT	27.607.311.863	21.746.900	0,08	21.184.473.092	116.993.530	0,552
*BT	1.000.000.000	900.741.220	90,1	-	-	-
Total Belanja	7.360.848.469.022	5.830.413.719.644	79,2	6.553.368.797.049	5.201.938.207.165	79,38
SURPLUS (DEFISIT)	-676.718.851.638	-145.199.859.715	21,5	-1.098.007.180.955	-103.866.290.317	9

Sumber: Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Bandung Tahun 2015 dan 2016

Keterangan:

PAD: Pendapatan Asli Daerah

PT: Pendapatan Transfer

LLPS: Lain-lain Pendapatan yang Sah

BO: Belanja Operasi

BM: Belanja Modal

BTT: Belanja Tak Terduga

BT: Belanja Transfer

Hasil Laporan Realisasi Anggaran Tabel 1.1 menggambarkan pelaksanaan APBD tahun anggaran 2016 belum maksimal, karena hampir semua realisasi belum mencapai target dan mengalami defisit pada anggaran dan realisasinya. Berdasarkan fenomena diatas dapat dihitung persentase rasio efisiensi dan rasio efektifitas sebagai berikut.

Tabel 1. 2 Tingkat Efisiensi dan Efektifitas Pengelolaan Keuangan Kota Bandung

Tahun Anggaran	Rasio Efisiensi	Rasio Efektifitas
2015	102,03% (tidak efisien)	93,45% (efektif)
2016	102,55% (tidak efisien)	85,05% (kurang efektif)

Efisiensi merupakan suatu pengukuran perbandingan antara realisasi pengeluaran rutin dan realisasi pendapatan dalam melaksanakan suatu pekerjaan. Semakin kecil rasio efisien, maka semakin baik, begitu pula sebaliknya. Tabel 1.2 menunjukkan bahwa tingkat efisiensi pengelolaan keuangan pemerintah Daerah Kota Bandung tahun 2015 sebesar 102,03%, kemudian tahun 2016 naik menjadi 102,55%. Dengan demikian dapat diberikan penilaian dengan menggunakan kriteria kinerja keuangan, maka tingkat efisiensi pengelolaan keuangan pemerintah Daerah Kota Bandung berada pada tingkat 100% keatas. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat efisiensi pengelolaan pemerintah Daerah Kota Bandung tidak Efisien. Sehingga pemerintah daerah perlu meningkatkan

kemampuan dalam membiayai setiap program kerja dan dapat menyesuaikan pendapatan daerah dengan pengeluarannya.

Perhitungan efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Semakin tinggi Rasio Efektivitas, menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik. Tabel 1.2 menunjukkan bahwa tingkat efektifitas pengelolaan keuangan pemerintah Daerah Kota Bandung tahun 2015 sebesar 93,45%, kemudian tahun 2016 turun menjadi 85,05%. Hal ini menunjukkan bahwa kerja pemerintah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah berdasarkan potensi riil daerah menurun pada tahun 2016 menjadi kurang efektif, sedangkan pada tahun 2015 kemampuan pemerintah Kota Bandung sudah efektif. Pemerintah Daerah Kota Bandung perlu mengupayakan peningkatan pendapatan daerah di masa yang akan datang. Sehingga dapat menampung pengeluaran daerah demi berbagai kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan aspirasinya agar tingkat efektivitas terus dipertahankan menjadi efektif.

Dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), maka perlu adanya perbaikan - perbaikan dalam mengatur keuangan negara beberapa diantaranya dengan menerapkan prinsip akuntabilitas dan transparansi sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada publik. Salah satu bagian sektor publik yang selalu disoroti karena pengelolaan anggaran yang tidak efisien, kebocoran dana, pemborosan, dan merugi adalah SKPD. SKPD-SKPD seharusnya bisa memperbaiki sejumlah hal yang menjadi penyebab bahwa pelaksanaan pengelolaan anggaran yang belum sepenuhnya pada *Value for Money*.

Value for Money dapat menjadi jembatan bagi pemerintah daerah untuk mencapai tata kelola yang baik (*good governance*) yakni pemerintah daerah yang transparan, akuntabel, ekonomis, efektif, dan efisien, dan di dalam otonomi daerah

ini *value for money* penting untuk dioperasionalkan dalam pengelolaan keuangan negara. Tercapainya suatu pengelolaan anggaran yang baik, tentu tidak terlepas dari adanya pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung pengguna anggaran itu sendiri maupun lembaga pengawas khusus lainnya yang bertugas mengontrol proses perencanaan dan pengendalian anggaran. Menurut Mardiasmo (2002, hlm.126) kinerja anggaran daerah melibatkan tiga elemen dasar yang saling terkait dan terintegrasi. Ketiga elemen tersebut adalah (1) Masyarakat, (2) DPRD, (3) Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, untuk mengetahui apakah perencanaan yang telah dilakukan dan disusun dapat berjalan dengan efisien, efektif dan ekonomis diperlukan adanya pengawasan.

Dari beberapa sumber penelitian sebelumnya diperoleh informasi bahwa ketiga faktor yaitu akuntabilitas, transparansi, dan pengawasan merupakan faktor yang mempengaruhi kinerja anggaran daerah yang banyak disebut peneliti sebelumnya. Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Wiguna, dkk (2015) dengan studi kasus di Kabupaten Buleleng diperoleh hasil yang menunjukkan bahwa masing-masing variabel akuntabilitas, transparansi, dan pengawasan berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Buleleng. Berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Adiwiraya (2015) dengan studi kasus di SKPD Kota Denpasar. Dalam penelitiannya menunjukkan bahwa akuntabilitas tidak berpengaruh terhadap kinerja, sedangkan transparansi berpengaruh positif terhadap kinerja SKPD Kota Denpasar. Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Hanafiah, dkk (2016) menunjukkan bahwa variabel akuntabilitas, transparansi, pengawasan internal dan kapasitas sumber daya manusia berpengaruh terhadap pengelolaan keuangan daerah pada SKPK Pemerintah Kabupaten Aceh Utara. Ketiga penelitian tersebut menggunakan analisis regresi linier berganda.

Berdasarkan pada paparan yang telah dijelaskan sebelumnya, masih terdapat inkonsistensi dari penelitian terdahulu, untuk itu hal tersebut cukup menjadi alasan guna mengkaji pengaruh akuntabilitas, transparansi, dan pengawasan terhadap kinerja anggaran berkonsep *Value For Money* pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Bandung. Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Wiguna, dkk (2015), Adiwiraya (2015), dan Hanafiah, dkk (2016) yang melihat konsep akuntabilitas, transparansi, dan pengawasan terhadap kinerja anggaran pemerintah daerah. Selain itu, penelitian ini juga menambahkan konsep *Value For Money* pada kinerja anggaran. *Value for Money* sebagai alat ukur atau indikator yang memberikan informasi kepada publik mengenai anggaran, apakah anggaran tersebut dibelanjakan dengan menghasilkan suatu nilai tertentu bagi masyarakat atau tidak. Dalam konsep ini alat ukur yang dimaksud adalah ekonomi, efisien, dan efektif. Untuk memperoleh hasil penelitian yang akurat, pengambilan sampel dalam penelitian ini juga diperluas, kepala bagian anggaran SKPD, dan sebagai alternatifnya adalah bendahara atau staf bagian anggaran pada SKPD Kota Bandung.

1.2 Rumusan Masalah

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

1. Apakah akuntabilitas berpengaruh terhadap kinerja anggaran berkonsep *Value for Money* pada SKPD Kota Bandung.
2. Apakah transparansi berpengaruh terhadap kinerja anggaran berkonsep *Value for Money* pada SKPD Kota Bandung.
3. Apakah pengawasan berpengaruh terhadap kinerja anggaran berkonsep *Value for Money* pada SKPD Kota Bandung.

1.3 Tujuan Penelitian

1. Mengetahui pengaruh akuntabilitas terhadap kinerja anggaran berkonsep *Value for Money* pada SKPD Kota Bandung.
2. Mengetahui pengaruh transparansi terhadap kinerja anggaran berkonsep *Value for Money* pada SKPD Kota Bandung.
3. Mengetahui pengaruh pengawasan terhadap kinerja anggaran berkonsep *Value for Money* pada SKPD Kota Bandung.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan konsep penganggaran bagi pemerintah daerah, sehingga anggaran yang disusun nantinya mampu efektif, efisien dan ekonomis dalam realisasinya.

1.4.2 Manfaat praktis

- a. Bagi pemerintah daerah kota Bandung selaku eksekutor dalam penentuan kebijakan anggaran dapat mendorong agar lebih menyadari pentingnya peningkatan proporsi anggaran otonomi daerah terhadap masyarakat kota Bandung.
- b. Bagi masyarakat, sebagai bahan evaluasi guna melihat akuntabilitas, transparansi anggaran pemerintah dalam otonomi daerah apakah sepenuhnya dari anggaran tersebut sudah relevan dengan realisasinya.
- c. Bagi akademisi, dapat menjadikan penelitian ini sebagai bahan referensi untuk penelitian-penelitian selanjutnya agar bisa lebih inovatif sehingga mampu memberikan alternatif solusi lain yang lebih bermanfaat.

1.4.3 Manfaat kebijakan

Diharapkan pemerintah dapat membuat peraturan - peraturan untuk meningkatkan kinerja dan meningkatkan akuntabilitas , transparansi, dan pengawasan pemerintah daerah dengan membangun ukuran kinerja yang baik.

