

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Terselenggaranya *good government governance* (kepemerintahan yang baik) merupakan persyaratan bagi setiap pemerintah untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan serta cita-cita bangsa bernegara. *Good governance* adalah tata kelola organisasi secara baik dengan prinsip-prinsip keterbukaan, keadilan dan dapat dipertanggungjawabkan, oleh karena itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih bertanggungjawab serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, (Halim, 2007: 81).

Akuntabilitas merupakan salah satu prinsip dari *good government governance*, Akuntabilitas publik adalah kewajiban pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut, (Mardiasmo, 2002: 20). Akuntabilitas merupakan instrumen untuk kegiatan kontrol terutama dalam pencapaian hasil pada pelayanan publik. Dalam hubungan

ini, diperlukan evaluasi kinerja yang dilakukan untuk mengetahui sejauh mana pencapaian hasil serta cara-cara yang digunakan untuk mencapai semua itu. Pengendalian (*control*) sebagai bagian penting dalam manajemen yang baik adalah hal yang saling menunjang dengan akuntabilitas. (Teguh Arifiyadi dalam Ain, 2011: 3).

Fenomena yang terjadi dalam perkembangan sektor publik di Indonesia dewasa ini adalah menguatnya tuntutan akuntabilitas atas lembaga-lembaga publik, baik di pusat maupun daerah. Akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik (Stanbury, dalam Ain, 2011: 4). Adanya tuntutan yang semakin besar terhadap pelaksanaan akuntabilitas publik menimbulkan implikasi bagi manajemen sektor publik untuk memberikan informasi kepada publik, salah satunya melalui informasi akuntansi berupa laporan keuangan. Tuntutan dilaksanakannya akuntabilitas tersebut mengharuskan pemerintah daerah untuk tidak sekedar melakukan *vertical reporting*, yaitu pelaporan kepada pemerintah pusat, akan tetapi juga dilakukannya *horizontal reporting*, yaitu pelaporan kinerja pemerintah.

Perlunya pelaksanaan akuntabilitas publik tidak lain hanya untuk menciptakan *good public and corporate governance* dalam pengelolaan dana publik. Untuk mewujudkan *good public and corporate governance*, maka

diperlukan reformasi kelembagaan dan reformasi manajemen publik selain itu untuk mendukung terciptanya *good governance*, maka diperlukan serangkaian reformasi lanjutan terutama yang terkait dengan sistem pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Tuntutan pembaharuan sistem pengelolaan keuangan daerah tersebut adalah agar pengelolaan uang rakyat dilakukan secara transparan dengan berdasarkan konsep *value for money* sehingga terciptanya akuntabilitas publik (*public accountability*), (Mardiasmo, 2002: 20). Konsep *value for money* ini penting bagi pemerintah untuk menghantarkan pemerintah daerah mencapai *good governance*, yaitu pemerintah yang transparan, ekonomis, efektif, efisien, responsif dan akuntabel. *Value for money* tersebut harus dioperasionalkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah, (Mardiasmo, 2002: 22).

Kampanye implementasi konsep *value for money* pada organisasi sektor publik gencar dilakukan seiring dengan meningkatnya tuntutan akuntabilitas publik dan pelaksanaan *good governance*. Implementasi konsep *value for money* diyakini dapat memperbaiki akuntabilitas sektor publik dan memperbaiki kinerja sektor publik. Akuntabilitas publik merupakan kata kunci, karena pemerintah sebagai pengemban amanat masyarakat bertanggungjawab atas kinerja yang telah dilakukannya, hal tersebut karena pemerintah berkewajiban untuk mengelola dana masyarakat dalam rangka menjalankan pemerintahannya. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana masyarakat, maka harus didasarkan pada konsep *value for money*

yang merupakan ekspresi pelaksanaan lembaga sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen dasar, yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Ekonomi artinya sejauh mana sektor publik dapat meminimalisir *input resources* yang digunakan yaitu dengan menghindarkan pengeluaran yang boros dan tidak produktif, efisiensi merupakan perbandingan *output* dan *input* yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah ditetapkan, sedangkan efektivitas merupakan tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan, (Nugrahani, 2007: 4).

Sehubungan dengan kebijakan pengelolaan keuangan daerah, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo dapat melaksanakan pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) sesuai dengan otonomi daerah. Kesadaran bahwa anggaran daerah sebagai amanat rakyat menjadi sangat penting bagi terwujudnya akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan keuangan daerah, maka penggunaan anggaran daerah tersebut harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya agar tidak terjadi penggunaan dana yang berlebihan seperti pembangunan yang dananya bersumber dari APBD, akan tetapi pemanfaatannya kurang maksimal. Oleh sebab itu berpedoman pada konsep *value for money*, maka dapat diketahui tingkat ekonomis, efisiensi, efektivitas dan *outcome* dari pelaksanaan program dan kegiatan yang tertuang dalam APBD.

Berdasarkan laporan realisasi APBD untuk tahun 2008 sampai dengan tahun 2010, peneliti melakukan perhitungan *value for money*, untuk proses

perhitungan *value for money* dapat dilihat pada lampiran, berdasarkan perhitungan tersebut maka dapat diketahui tingkat *value for money* yang terdiri dari tingkat ekonomis, efisiensi, efektivitas dan *outcome* dalam pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Gorontalo selama tiga tahun anggaran terakhir, dapat dilihat sebagai berikut:

**Tabel 1: Tingkat *value for money* (Ekonomis, Efisiensi, Efektifitas Dan Outcome) Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo**

THN	Tingkat Ekonomis	Tingkat efisiensi	Tingkat efektivitas	<i>outcome</i>
2008	87,60 %	102,04 %	100,24 %	5,15 %
2009	67,96 %	105,89 %	96,21 %	4,86 %
2010	69,49 %	95,51 %	97,11 %	5,35 %

Sumber: Olahan 2013

Berdasarkan tabel diatas maka dapat diketahui bahwa tingkat ekonomi dari pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Gorontalo pada tahun 2008 sebesar 87,60 %. Sehingga dapat diartikan berada pada kategori cukup ekonomis, ini disebabkan oleh jumlah pendapatan asli daerah yang terealisasi lebih kecil dibandingkan dengan target dari pendapatan asli daerah yang dianggarkan. Selanjutnya untuk tahun 2009 dan tahun 2010 yaitu sebesar 67,96 % dan 69,49 %, dengan demikian diartikan bahwa berada pada kategori kurang ekonomis. Hal ini terjadi karena jumlah pendapatan asli daerah yang terealisasi dibawah dari target yang telah ditetapkan.

Untuk tingkat efisiensi belanja terhadap total pendapatan pada Pemerintah Kabupaten Gorontalo untuk tahun 2008 sebesar 102,04 %, selanjutnya pada tahun 2009 jumlah tersebut mengalami peningkatan menjadi 105,89 %, dan pada tahun 2010 mengalami penurunan menjadi 95,51 %. Untuk tingkat efektivitas dalam pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Gorontalo pada tahun 2008 sebesar 100,24%. Sehingga dapat diartikan berada pada kategori efektif, hal ini terjadi karena jumlah pendapatan yang terealisasi lebih besar dari pendapatan yang dianggarkan. Selanjutnya untuk tahun 2009 sebesar 96,21 % dan tahun 2010 sebesar 97,11 %. Dengan demikian diketahui bahwa untuk 2 tahun tersebut berada pada kategori efektif, hal ini terjadi karena pendapatan yang terealisasi jumlahnya dibawah dari pendapatan yang telah dianggarkan. Sedangkan untuk *outcome* berdasarkan hasil perhitungan yang telah dilakukan, dapat diketahui bahwa tingkat *outcome* dalam pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Gorontalo seperti yang tampak pada tabel di atas, menjelaskan bahwa untuk tahun 2008 ke tahun 2009 tingkat *outcome* yang dihasilkan mengalami sedikit penurunan, yaitu dari 5,15 % menjadi 4,86 %. Walaupun PAD yang dihasilkan pada tahun 2009 lebih besar dari tahun 2008, akan tetapi untuk tahun 2009 tersebut bantuan yang diterima oleh daerah dari pemerintah pusat juga mengalami peningkatan. Selanjutnya untuk tahun 2010 tingkat *outcome* kembali mengalami peningkatan sebesar 5,35 %. Sehingga diketahui bahwa tingkat

*outcome* selama tiga tahun anggaran terakhir (2008 – 2010) berada pada kategori sangat rendah, ini dikarenakan oleh tingkat *outcome* yang berkisar antara 0 – 25 %.

Kabupaten Gorontalo merupakan salah satu kabupaten tertua yang ada di Provinsi Gorontalo. Dalam pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Gorontalo memperoleh Anugerah Pengelolaan Keuangan Daerah (APKD) serta memperoleh Opini WTP (Wajar Tanpa Pengecualian). Akan tetapi masih perlu peninjauan yang lebih efektif untuk melihat sejauh mana kinerja dan penerapan *value for money* terhadap pengelolaan Anggaran, sebab dalam sebuah pencapaian pengelolaan anggaran yang baik haruslah memperhatikan sistem yang benar. Dengan melihat tabel di atas pelaksanaan *value for money* pada pemerintah kabupaten Gorontalo dari segi ekonomi pengelolaan pendapatan asli daerah pada tahun 2008 pelaksanaannya sudah cukup ekonomis, akan tetapi pada tahun 2009 dan tahun 2010 mengalami penurunan dari cukup ekonomis menjadi kurang ekonomis. Dari segi efisiensi pengeluaran (belanja) daerah dengan total pendapatan daerah pada tahun 2008 dan tahun 2009 dikategorikan tidak efisien, sedangkan pada tahun 2010 dikategorikan kurang efisien hal ini dikarenakan tingkat belanja lebih besar dari pendapatannya. Dari segi efektivitas pengelolaan anggaran daerah untuk tahun 2008 pelaksanaannya sudah sangat efektif, tetapi pada tahun 2009 dan tahun 2010 menurun menjadi kategori efektif. Hal ini terjadi karena jumlah realisasi pendapatan yang pada tahun 2008 yang melebihi

jumlah anggaran pendapatan yang telah ditetapkan. Selanjutnya pada tahun 2009 dan tahun 2010 walaupun pendapatan yang dihasilkan mengalami peningkatan, tetapi realisasi pendapatan pada dua tahun tersebut jumlahnya dibawah dari anggaran pendapatan yang ditetapkan.

Untuk tingkat pengukuran *outcome* yang dihasilkan pada tahun 2008 sampai dengan tahun 2010 masih dikategorikan sangat rendah. Hal ini disebabkan oleh adanya pengalokasian anggaran seperti pengeluaran/ belanja yang tidak sesuai dengan kemampuan atau pendapatan daerah. Sehingga bantuan dari pusat lebih tinggi dibandingkan dengan pendapatan asli daerah.

Kabupaten Gorontalo dalam hal pengelolaan keuangan daerah memang telah beberapa kali mendapatkan anugerah pengelolaan keuangan Daerah (APKD) serta memperoleh Opini WTP (wajar tanpa pengecualian) Namun dari hasil laporan keuangan Pemda kita dapat melihat bahwa kondisi keuangan kabupaten Gorontalo mengalami penurunan yang drastis, ini terlihat dari tingkat pengukuran *value for money* yang telah dijelaskan sebelumnya, Hal ini terjadi diindikasikan karena kurangnya pengawasan dari DPRD itu sendiri mengingat bahwa DPRD memiliki 3 fungsi utama dan salah satunya adalah mengadakan pengawasan terhadap anggaran keuangan daerah. Sehingga kesadaran bahwa anggaran daerah sebagai amanat rakyat menjadi sangat penting bagi terwujudnya akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan keuangan daerah, maka penggunaan anggaran daerah

tersebut harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya agar tidak terjadi penggunaan dana, Oleh sebab itu berpedoman pada konsep *value for money*, maka dapat diketahui tingkat ekonomis, efisiensi, efektivitas dan *outcome* dari pelaksanaan program dan kegiatan yang tertuang dalam APBD.

Berbagai penelitian yang membuktikan adanya pengaruh *value for money* terhadap akuntabilitas pernah dilakukan oleh Giani Kutamaya (2007) yang penelitiannya dilakukan pada PDAM Kota Bandung, hasil penelitiannya membuktikan *value for money* berpengaruh terhadap akuntabilitas publik daerah air minum (pdam) Kota Bandung. Penelitian Sri Dewi Anggadini (2010) dengan judul pengaruh *value for money* terhadap kualitas pelayanan publik, *value for money* memiliki peranan penting dalam terwujudnya kualitas pelayanan publik, apabila *value for money* dapat diterapkan dengan baik maka kualitas pelayanan publik dapat terwujud seiring dengan perkembangan *value for money* itu sendiri, dan begitupun sebaliknya apabila *value for money* tidak diterapkan dengan baik maka kualitas pelayanan publik pun tidak akan maksimal.

Berdasarkan latar belakang tersebut penulis tertarik untuk mengadakan penelitian tentang “Pengaruh *value for money* terhadap akuntabilitas publik pada Pemerintah Kabupaten Gorontalo (Studi Pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Gorontalo).

## 1.2 Identifikasi Masalah

Adapun identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Penerapan *Value for money* pada DPPKAD Kabupaten Gorontalo telah dilaksanakan dengan baik namun belum maksimal hal ini terlihat dari segi ekonomi dalam pengelolaan keuangan daerah untuk tiga tahun terakhir masih kurang ekonomis. Dari segi efisiensi pengeluaran (belanja) daerah dengan total pendapatan daerah dikategorikan kurang efisien hal ini dikarenakan tingkat belanja lebih besar dari pendapatannya. Dari segi efektivitas pengelolaan anggaran daerah untuk tahun 2008 pelaksanaannya sudah sangat efektif, tetapi pada tahun 2009 dan tahun 2010 menurun menjadi kategori efektif. Untuk tingkat pengukuran *outcome* yang dihasilkan pada tahun 2008 sampai dengan tahun 2010 masih dikategorikan sangat rendah.
2. Kurangnya pengawasan dari DPRD mengakibatkan lemahnya akuntabilitas publik khususnya akuntabilitas program dan akuntabilitas Finansial.

## 1.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah seberapa besar pengaruh *value for money* terhadap akuntabilitas publik?

## **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah di atas maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui besarnya pengaruh *value for money* terhadap akuntabilitas publik.

## **1.5 Manfaat Penelitian**

### **1.5.1 Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah untuk mengembangkan wawasan berpikir bagi penulis khususnya dalam pelaksanaan APBD berdasarkan konsep *Value for money*, serta sebagai sarana untuk pengembangan ilmu pengetahuan khususnya bidang ilmu akuntansi sektor publik didalam menjembatani kesenjangan antara teori dengan berbagai kenyataan yang ada di lapangan.

### **1.5.2 Manfaat Praktis**

1. Hasil penelitian ini dapat dijadikan sumbangan pikiran bagi pemerintah untuk meningkatkan kinerja dengan prestasi yang nyata dan dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat, terutama dalam strategi pengembangan berbagai pembangunan yang lebih maksimal
2. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai tolak ukur kinerja pemerintah dalam menyelenggarakan setiap rencana kegiatan sesuai dengan anggaran yang telah ditentukan

3. Penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah dan pengetahuan dibidang pembangunan, khususnya dalam pendekatan terhadap masalah Anggaran
4. Bagi anggota DPRD sebagai masukan dalam peningkatan kinerja dalam penerapan anggaran yang baik dan benar.