

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar belakang**

Pemerintah daerah dalam menciptakan pemerintahan yang baik membutuhkan pengelolaan keuangan yang baik pula untuk kesejahteraan masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita suatu bangsa bernegara. Salah satu tata cara kelola organisasi yang baik dengan menggunakan *good governance* yaitu 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 bertanggung jawab serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme dalam pengelolaan keuangan daerah (Halim, 2007: 81).

Pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2013 pasal 3 meliputi kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, azas umum dan struktur APBD, penyusunan rancangan APBD, penetapan APBD, penyusunan dan penetapan APBD bagi daerah yang belum memiliki DPRD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD, pengelolaan kas, penatausahaan keuangan daerah, akuntansi keuangan daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah, kerugian daerah, dan pengelolaan keuangan daerah.

Pemerintah dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerah (kinerja anggaran), pemerintah dapat melaksanakan atau memanfaatkan anggaran daerah dengan sebaik mungkin dengan menggunakan konsep *value for money* yang mengarah langsung pada kepentingan publik. *Value for money* tersebut harus dioperasionalkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah (Mardiasmo, 2009: 20). Konsep *value for money* ini penting bagi pemerintah untuk menghantarkan pemerintah daerah mencapai *good governance*, yaitu pemerintah yang transparan, ekonomis, efektif, efisien dan responsif.

Berdasarkan laporan realisasi APBD untuk tahun 2012 sampai pada tahun 2014, peneliti melakukan proses perhitungan *value for money* sebagaimana mengacu pada perhitungan *value for money* oleh Mardiasmo (2009: 6) yang dapat dilihat dari lampiran 1, berdasarkan perhitungan tersebut maka dapat diketahui tingkat *value for money* yang terdiri dari tingkat ekonomis, efisiensi, efektivitas dan *outcome* dalam laporan realisasi APBD selama 5 tahun terakhir yang dapat dilihat pada tabel 1 berikut:

**Tabel 1. Hasil Perhitungan *Value For Money* pada Pemerintah Daerah Kabupaten Boalemo.**

Tahun	Tingkat Ekonomis (%)	Tingkat Efisiensi (%)	Tingkat Efektivitas (%)	<i>Outcome</i> (%)
2010	63,79	92,59	107,85	2,96
2011	112,37	100,80	107,49	3,91
2012	107,23	102,35	99,29	6,19
2013	78,61	98,48	98,29	5,19
2014	106,86	100,08	101,21	7,10

Sumber: Olahan, 2015.

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa perhitungan *value for money* untuk tingkat ekonomis dari pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Boalemo pada tahun 2010 sebesar 63,79%, yang dapat diartikan berada pada kategori tidak ekonomis (karena rentangnya 60%-80%), hal ini dapat dilihat dari jumlah pendapatan yang terealisasi lebih kecil dari target realisasi pendapatan asli daerah yang telah dianggarkan. Selanjutnya untuk tahun 2011 mengalami peningkatan yang signifikan menjadi sebesar 112,37% yang berada pada tingkat sangat ekonomis karena lebih dari 100%, hal ini dapat dilihat dari pendapatan terealisasi anggaran lebih besar dari target realisasi pendapatan yang telah dianggarkan. Selanjutnya pada tahun 2012-2013 mengalami penurunan dan pada tahun 2014 mengalami peningkatan yang cukup besar.

Pada tingkat efisiensi belanja terhadap total pendapatan pada pemerintahan Kabupaten Boalemo untuk tahun 2010 sebesar 92,59% yang terletak pada kriteria kurang efisien karena rentangnya yakni 90%-100% selanjutnya tahun 2011-2012 mengalami peningkatan yang cukup besar, selanjutnya pada tahun 2013 mengalami penurunan menjadi sebesar 98,48% dan pada tahun 2014 sebesar 100,08. Untuk tingkat efektivitas dalam pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Boalemo pada tahun 2010 sebesar 107,85% dan tahun 2011 sebesar 107,49%, dapat diartikan pada kategori sangat efektif, hal ini terjadi karena jumlah pendapatan yang terealisasi lebih besar dari pada

yang dianggarkan. Selanjutnya untuk tahun 2013 sebesar 98,28% dan tahun 2014 mengalami peningkatan sebesar 101,20%. Sehingga untuk tiga tahun tersebut berada pada kategori efektif, hal ini terjadi karena pendapatan yang terealisasi jumlahnya di bawah dari pendapatan yang telah dianggarkan. Untuk tingkat *outcome* dalam pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Boalemo seperti yang tampak pada tabel 1 sebelumnya, menjelaskan bahwa tahun 2010 hingga tahun 2012 tingkat *outcome* yang dihasilkan mengalami sedikit peningkatan, yaitu dari 2,96% menjadi 6,19%. Untuk tahun 2013 tingkat *outcome* kembali mengalami penurunan dan peningkatan pada tahun 2014 sebesar 7.09%. Pada berkisar antara 0 – 25 %. Sehingga tingkat *outcome* selama lima tahun anggaran terakhir (2010-2014) berada pada kategori sangat rendah.

Selain *value for money*, pengelolaan keuangan juga dapat dipengaruhi oleh pengawasan dan akuntabilitas sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2013 pasal 3. Dalam melakukan aktivitas pengelolaan keuangan daerah pemerintah harus melakukan pengawasan agar tidak akan terjadi penyalahgunaan anggaran belanja daerah. Pengawasan (*controlling*) adalah proses pemantauan kegiatan untuk menjaga bahwa suatu kegiatan dilaksanakan terarah dan menuju kepada tercapainya tujuan yang telah direncanakan dengan mengadakan penilaian, tindakan kooperatif terhadap kegiatan-

kegiatan yang menyimpang atau kurang tepat dengan sasaran yang dituju (Sukirno, 2004: 99).

Pengawasan keuangan daerah diperlukan untuk mengetahui apakah perencanaan yang telah disusun dapat berjalan secara efisien, efektif dan ekonomis. Pengawasan menurut Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Pasal 1 ayat (6) menyebutkan bahwa pengawasan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kurangnya pengawasan dari DPRD mengakibatkan lemahnya akuntabilitas publik khususnya akuntabilitas program dan akuntabilitas finansial. Pengawasan juga dilakukan oleh Inspektorat selaku badan pengawas dan audit keuangan daerah yang berasal dari pihak internal

Terakhir, akuntabilitas adalah azas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Akuntabilitas bersumber kepada adanya pengendalian dari luar (*external control*) yang mendorong aparat untuk bekerja keras. Birokrasi dikatakan *accountable* apabila dinilai secara objektif oleh masyarakat luas.

Manfaat untuk masyarakat sangatlah besar dengan pengelolaan yang baik, untuk itu pemerintah daerah dalam mengelola keuangan

daerah tidak terlepas dari akuntabilitas publik yang memiliki kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang terkait dengan penerimaan dan penggunaan uang publik kepada pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (Mardiasmo, 2009: 20).

Kabupaten Boalemo merupakan salah satu dari beberapa Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo. Dalam pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Boalemo masih perlu peninjauan yang lebih ekonomis untuk melihat sejauh mana kinerja dan penerapan *value for money* terhadap pengelolaan anggaran. Dari segi efektivitas pengelolaan anggaran daerah untuk tahun 2010 sampai 2014 pelaksanaannya sudah efektif. Hal ini karena jumlah realisasi pendapatan lebih sedikit dari jumlah anggaran pendapatan yang telah ditetapkan.

Untuk tingkat pengukuran *outcome* yang dihasilkan pada tahun 2010 sampai dengan tahun 2014 masih dikategorikan sangat rendah karena nilainya kurang dari 10%. Hal ini disebabkan oleh adanya pengalokasian anggaran seperti pengeluaran/belanja yang tidak sesuai dengan kemampuan atau pendapatan daerah. Sehingga bantuan pusat lebih tinggi dibandingkan dengan Pendapatan Asli Daerah. Hal ini juga menjadi suatu gambaran bahwa masih kurang mandirinya daerah Kabupaten Boalemo dalam pengelolaan keuangan daerah.

Kabupaten Boalemo dalam hal pengelolaan keuangan daerah pada tahun 2013 mengalami penurunan drastis, ini terlihat dari tingkat pengukuran *value for money* yang telah disajikan sebelumnya, hal ini dapat diindikasikan karena kurangnya pengawasan dari DPRD itu sendiri yang mempunyai fungsi adalah mengadakan pengawasan terhadap anggaran keuangan daerah, selain itu laporan keuangan daerah harus dapat diakses dengan mudah (akuntabilitas) oleh publik yang lebih sederhana untuk menghindari penyalahgunaan anggaran daerah (Mahmud, 2013).

Berbagai penelitian yang membuktikan adanya pengaruh *value for money*, akuntabilitas publik, transparansi dan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah yang pernah dilakukan oleh Suparno (2011) yang penelitiannya dilakukan pada Pemerintah Kota Dumai, hasil penelitiannya membuktikan secara simultan *value for money*, akuntabilitas publik, transparansi dan pengawasan memiliki pengaruh pada pengelolaan keuangan daerah. Selanjutnya penelitian Anggadini (2010) dengan judul pengaruh *value for money* terhadap kualitas pelayanan publik, apabila *value for money* tidak diterapkan dengan baik maka kualitas pelayan publik pun tidak akan maksimal, dan begitupun sebaliknya, apabila *value for money* dapat diterapkan dengan baik maka kualitas pelayanan publik dapat terwujud seiring dengan perkembangan *value for money* itu sendiri.

Berbagai masalah yang ada terkait dengan pengelolaan keuangan, *value for money*, pengawasan hingga akuntabilitas publik sebenarnya dapat disebabkan oleh akar masalah yakni kompetensi dari aparat yang merupakan pegawai yang bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan di daerah. Aspek penting tersebut yang menjadi akar masalah yakni tingkat pendidikan dari pegawai. Berdasarkan latar belakang tersebut penulis tertarik untuk mengadakan penelitian tentang **“Pengaruh *value for money*, pengawasan dan akuntabilitas publik terhadap pengelolaan keuangan daerah pada Pemerintah Kabupaten Boalemo”**.

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka peneliti mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Hasil *value for money* pada Pemerintah Kabupaten Boalemo telah memiliki nilai yang baik namun belum maksimal hal ini terlihat dari segi ekonomi dalam pengelolaan keuangan daerah untuk tahun 2013 masih kurang ekonomis, Dari segi efisiensi pengeluaran (belanja) daerah dengan total pendapatan daerah dikategorikan kurang efisien karena terjadi penurunan pada tahun 2013. Dari segi efektifitas pengelolaan anggaran daerah untuk tahun 2012 sudah efektif meskipun pada tahun 2013 mengalami sedikit penurunan, tetapi pada tahun 2014 mengalami peningkatan menjadi sangat efektif. Untuk



tingkat pengukuran *outcome* yang dihasilkan pada tahun 2010 sampai dengan tahun 2014 masih di kategorikan sangat rendah.

2. Kurangnya pengawasan dari DPRD mengakibatkan lemahnya akuntabilitas publik khususnya akuntabilitas program dan akuntabilitas Finansial. Dan juga masih kurangnya pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat selaku badan pengawas dan audit keuangan daerah yang berasal dari pihak internal.
3. Akuntabilitas keuangan yang dilakukan masih kurang karena tidak mudah diakses oleh publik dan bahasa yang digunakan sulit untuk dimengerti karena tidak disajikan dengan sederhana.

### **1.3. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka permasalahan pokok yang hendak dibahas dalam penelitian ini adalah, diantaranya:

1. Apakah *value for money* berpengaruh terhadap pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Boalemo?
2. Apakah pengawasan berpengaruh terhadap pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Boalemo?
3. Apakah akuntabilitas publik berpengaruh terhadap pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Boalemo?
4. Apakah *value for money*, pengawasan dan akuntabilitas publik berpengaruh terhadap pengelolaan keuangan daerah?

#### **1.4. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh *value for money* terhadap pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Boalemo;
2. Untuk mengetahui pengaruh pengawasan daerah terhadap pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Boalemo;
3. Untuk mengetahui pengaruh akuntabilitas publik terhadap pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Boalemo;
4. Untuk mengetahui pengaruh *value for money* pengawasan dan akuntabilitas publik terhadap pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Boalemo.

#### **1.5. Manfaat Penelitian**

##### **1.5.1 Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah untuk mengembangkan wawasan bagi penulis khususnya dalam pelaksanaan APBD berdasarkan konsep *value for money*, pengawasan dan akuntabilitas publik 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**

Adapun manfaat praktis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Hasil dari 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. Bagi anggota DPRD sebagai masukan dalam peningkatan kinerja dalam penerapan anggaran yang baik dan benar.