

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Perkembangan akuntansi sektor publik khususnya di Indonesia saat ini semakin pesat seiring dengan adanya era baru dalam pelaksanaan otonomi daerah telah diatur dalam Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah menyebutkan bahwa pengembangan otonomi pada daerah Kabupaten dan Kota dilaksanakan dengan memberikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi serta keanekaragaman daerah. Pemberian otonomi daerah akan mengubah perilaku pemerintah daerah untuk lebih efisien dan profesional. Oleh karena itu untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalisme, pemerintah daerah perlu melakukan perekayasa ulang terhadap birokrasi yang selama ini dijalankan (Mardiasmo, 2002). Idirwan dalam Halim dan Damayanti (2007) menyatakan bahwa dengan adanya otonomi daerah pendayagunaan aparatur merupakan suatu tuntutan yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintah negara dan pembangunan dengan mempraktekkan prinsip-prinsip *good governance*. Yang dimaksud dengan *Good Governance* adalah suatu tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang pola sikap dan pola tindak pelakunya dilandasi prinsip-prinsip dan karakteristik tertentu. Suatu penyelenggaraan negara yang mengimplementasikan *good governance* berarti penyelenggaraan negara tersebut mendasarkan diri pada prinsip-prinsip *good*

*governance* itu sendiri diantaranya partisipasi, pemerintahan berdasarkan hukum, transparansi, responsivitas, orientasi konsensus, keadilan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, visi strategis dan saling keterkaitan (Mardiasmo, 2004)

Prinsip-prinsip *good governance* pada dasarnya merupakan prinsip yang saling terkait dan tidak dapat berjalan sendiri-sendiri dalam mewujudkan *good governance*. Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama mewujudkan aspirasi masyarakat mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Dalam rangka hal tersebut, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban pemerintah yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berdaya guna, berhasil guna dan bertanggungjawab serta bebas KKN.

Pengertian *good governance* dapat diartikan pula sebagai cara mengelola urusan-urusan (manajemen) publik termasuk didalamnya adalah pengelolaan keuangan. Menurut Mardiasmo (2006) elemen manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah tersebut meliputi, akuntabilitas, *value for money*, kejujuran, transparansi dan pengawasan.

Konsep *Good Governance* dan *Good Financial Governance* merupakan konsep baru yang di adopsi dari luar, dan diperkenalkan di Indonesia oleh lembaga-lembaga donor World Bank, Asian Development Bank (ADB) dan United Nation Development Program (UNDP), bahwa *Good Governance* merupakan kesuksesan pemerintah dalam mengelola keuangan untuk pelayanan umum yang baik.

ADB mengartikulasikan empat elemen penting dari good governance yaitu: (1) akuntabilitas, (2) partisipasi, (3) terprediksi, (4) transparansi. UNDP menyebutkan enam indikator kesuksesan good governance yaitu: (1) Partisipasi (2) kepastian hukum (3) transparansi (4) tanggung jawab (5) berorientasi pada kesepakatan (6) keadilan (7) efektivitas dan efisiensi (8) Akuntabilitas (9) Visi Strategik

Maryono, Warella, Kismartini (2007), menyatakan terdapat lima prinsip dasar dalam mengelola keuangan publik yaitu : (1) Transparansi, (2) Efisien, (3) Efektif, (4) Akuntabilitas, dan (5) Partisipasi. World Bank dalam Mardiasmo (2006) menetapkan prinsip-prinsip pokok dalam penganggaran dan manajemen keuangan daerah antara lain : (1) Komprehensif dan disiplin, (2) Fleksibilitas, (3) Terprediksi, (4) Kejujuran (5) Informasi, (6) Transparansi dan Akuntabilitas.

Akuntabilitas dan transparansi yang merupakan perwujudan praktik tata kelola yang bersih (*good governance*) dalam pengelolaan keuangan pemerintah pusat maupun daerah. Wolk, Tearney dan Dood (2004) menyatakan bahwa tanpa pelaksanaan *good governance*, maka ketimpangan informasi (*information asymmetry*), antara Pemerintah (agen) dan publik yang diwakili oleh Dewan (principal) akan semakin besar. Berdasarkan hal tersebut maka pelaksanaan *good governance* dalam pengelolaan anggaran mutlak diperlukan sebagai alat pengawasan APBD

APBD merupakan instrumen yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah. Dalam kaitannya dengan anggaran suatu daerah yaitu

APBD, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dilarang melaksanakan pengeluaran atas beban APBD untuk tujuan yang tidak tersedia anggarannya serta pelaksanaannya harus didasarkan pada prinsip hemat, tidak mewah, efektif, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Akuntabilitas, transparansi dan pertanggungjawaban diperlukan dalam pengelolaan keuangan daerah atau APBD . Wujud dari akuntabilitas, transparansi dan pertanggungjawaban pengelolaan APBD dalam pelayanan masyarakat adalah dengan dibuatnya laporan pertanggungjawaban. Pentingnya Akuntabilitas dan Transparansi ini terlihat pada Kepres No.7 Tahun 1999 dimana pemerintah mewajibkan setiap instansi pemerintah pusat maupun daerah sampai eselon II untuk menerapkan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dan Laporan Akutabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Sehubungan pentingnya keterbukaan informasi tentang kegiatan dan aktivitas Pemerintah Daerah juga diterbitkannya Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik (UU-KIP) tentang transparansi kegiatan dan aktivitas Pemerintah Daerah.

Tercapainya pengelolaan APBD yang baik tidak terlepas dari adanya pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung pengguna anggaran itu sendiri (pengawasan melekat). Selain dilakukan oleh atasan langsung pengguna anggaran itu sendiri pengawasan juga dilakukan oleh legislatif dan lembaga pengawas khusus (oversight body) yang bertugas mengontrol proses perencanaan dan pengendalian APBD. Pengawasan APBD diperlukan untuk mengetahui apakah perencanaan yang telah disusun dapat berjalan secara efisien, efektif dan ekonomis.

Selain adanya transparansi dan pengawasan APBD, indikator lain dalam pengelolaan keuangan daerah atau APBD adalah pengendalian APBD yang menurut Simamora (2002) merupakan proses memastikan bahwa hasil sesuai dengan rencana semula. Umpan balik adalah informasi yang dapat dipakai untuk mengevaluasi atau mengoreksi tahapan yang diambil untuk menerapkan sebuah rencana.. Umpan balik merupakan kunci manajemen yang efektif setiap organisasi. Dengan adanya pengendalian atasan langsung pengguna anggaran dapat membandingkan kinerja aktual dengan kinerja yang dianggarkan.

Pelaksanaan APBD di Kota Pangkalpinang bertujuan untuk pembangunan daerah otonominya secara efektif dalam penggunaan dana APBD. Hal ini dapat dilihat laporan realisasi APBD Kabupaten Bangka dalam tiga tahun terakhir, dimana jumlah APBD yang digunakan setiap tahunnya dengan tingkat bertambah/berkurang APBD tidak terlalu tinggi. Pada tahun 2013 surplus/defisit sebesar Rp 97,663 milyar, tahun 2014 surplus/defisit sebesar Rp 91,434 milyar dan pada tahun 2015 surplus/defisit sebesar Rp 93,078 milyar. (DPPKAD Kota Pangkalpinang)

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 58 Tahun 2005 Pasal 4 ayat 1 bahwa keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan tanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat.

Namun teori tetap teori nyatanya dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, transparansi dan pengendalian APBD masih ada oknum-oknum nakal yang menggunakan dana APBD dengan tidak seharusnya sehingga menimbulkan

kerugian pada daerah bahkan negara. Banyak kasus yang terjadi terkait dengan pengelolaan APBD terutama di Bangka Belitung. Contoh kasus tentang penggunaan APBD adalah masalah yang terjadi di Kota Pangkalpinang pada harian online (7/9/2013) dimana terjadi kasus pembebasan tanah dan bangunan serta tanam tumbuh di Jalan Alexander, Kelurahan Air Itam, Kota Pangkalpinang, Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, yang menggunakan Anggaran Pembelajaan Belanja Daerah (APBD) tahun 2009 dengan nilai sebesar Rp.4.449.197.120 dan sudah ditetapkan 5 orang terdakwa mark-up pembebasan Jalan Alexander tersebut.

Kasus lain yang terkait dengan penggunaan APBD adalah masalah yang terjadi pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) kota Pangkalpinang pada harian online sinarpaginews (31/08/2014) dimana perkara dugaan tindak pidana korupsi Perusahaan daerah air minum (PDAM) kota Pangkalpinang bersumber dari APBD Pemerintah kota (Pemkot) pangkalpinang serta penyertaan APBD Provinsi Bangka Belitung (Babel) tahun 2007 silam, senilai kurang lebih Rp 80 milyar, dimana dalam hal ini pihak Kejaksaan Negeri (Kejari) Pangkalpinang telah menetapkan 3 tersangka.

Dari kasus-kasus diatas, dapat dinilai bahwa penggunaan dan pengelolaan APBD masih kurang baik karena masih banyak tindak korupsi yang dilakukan, sehingga lembaga publik dituntut untuk mengelola APBD secara transparan dan dengan pengawasan yang baik serta pengendalian APBD yang maksimal. Ketiga aspek tersebut diperlukan dalam pengelolaan APBD agar dana APBD dapat digunakan dan dilaksanakan secara efisien dan efektif.

Melaksanakan *good governance* dengan baik tentu akan mempengaruhi kinerja suatu organisasi yang akan berjalan dengan baik pula dan sesuai dengan tujuan dari organisasi tersebut. Dengan demikian apabila pelaksanaan *good governance* ditingkatkan maka otomatis dapat meningkatkan kinerja organisasi itu sendiri.

Berdasarkan uraian diatas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang faktor-faktor yang berpengaruh terhadap tercapainya *good governance* melalui pengawasan, transparansi dan pengendalian APBD karena penulis menilai bahwa kurang transparannya anggaran publik hingga mengabaikan beberapa aspek penting dengan melakukan survei di Pemerintah Kota Pangkalpinang dan penulis mengangkat topik tersebut dengan judul **“Pengaruh Pengawasan, Transparansi, dan Pengendalian APBD Terhadap Tercapainya *Good Governance*”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang terdapat pada latar belakang, maka penulis membuat identifikasi masalah sebagai berikut :

1. Apakah pengawasan APBD berpengaruh terhadap tercapainya *good governance* ?
2. Apakah transparansi APBD berpengaruh terhadap tercapainya *good governance* ?
3. Apakah pengendalian APBD berpengaruh terhadap tercapainya *good governance* ?

### **1.3. Batasan Masalah**

Batasan masalah penelitian ini yaitu penelitian dilakukan pada Pemerintah Kota Pangkalpinang pada dinas-dinas Kota Pangkalpinang. Selain itu, penelitian ini hanya menggunakan variabel pengawasan, transparansi dan pengendalian APBD .

### **1.4. Tujuan penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis apakah pengawasan APBD berpengaruh terhadap tercapainya *good governance* di instansi pemerintahan kota Pangkalpinang
2. Untuk menganalisis apakah transparansi APBD berpengaruh terhadap tercapainya *good governance* di instansi pemerintahan kota Pangkalpinang
3. Untuk menganalisis apakah pengendalian APBD berpengaruh terhadap tercapainya *good governance* di instansi pemerintahan kota Pangkalpinang

### **1.5. Manfaat Penelitian**

Dengan dilakukan penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Kontribusi Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan, wawasan penulis, dan lebih memahami pengaruh pengawasan, transparansi dan pengawasan APBD terhadap tercapainya *good governance*, serta mampu memberikan gambaran teori yang diperoleh selama belajar di Universitas Bangka Belitung.

## 2. Kontribusi Praktis

Dapat menerapkan teori dalam praktek mengenai pengaruh pengawasan, transparansi dan pengendalian APBD terhadap tercapainya *good governance*

## 3. Kontribusi kebijakan

Penelitian ini dapat diharapkan dapat menjadi masukan dan pertimbangan pada perusahaan dalam membuat serta memutuskan suatu kebijakan mengenai pengaruh pengawasan, transparansi dan pengendalian APBD terhadap tercapainya *good governance*

### 1.6. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini akan dibagi dalam menjadi lima bab dengan perincian sebagai berikut :

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi latar belakang penelitian, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

#### **BAB II LANDASAN TEORI**

Bab ini membahas tentang kerangka teori yang menjelaskan teori-teori yang berhubungan dengan pengaruh pengawasan, transparansi dan pengendalian APBD terhadap tercapainya *good governance*. Hasil penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan pengaruh pengawasan, transparansi dan pengendalian APBD terhadap tercapainya *good governance*.

### **BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

Bab ini meliputi populasi, sampel, metode pengumpulan data, instrumen penelitian dan metode analisis data.

### **BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini membahas tentang hasil analisis data dan pembahasan dari hasil penelitian.

### **BAB V PENUTUP**

Bab ini membahas tentang simpulan, keterbatasan masalah, dan saran untuk penelitian selanjutnya.

