

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah Penelitian

Cepatnya kemajuan zaman menimbulkan banyak dampak dan perubahan yang signifikan bagi hampir seluruh sektor kehidupan salah satunya dalam sektor pemerintahan. Perubahan-perubahan sistem politik, sosial, maupun ekonomi memberikan dorongan untuk mewujudkan *good governance* atau sistem pengelolaan organisasi yang lebih baik. Hal tersebut juga seharusnya terealisasi pada sektor pemerintahan. Haryanto, dkk (2007) menyatakan bahwa dalam sektor pemerintahan, *good governance* dapat dinyatakan sebagai tata kelola pemerintahan yang baik dan melibatkan setiap pihak sebagai pengambil kebijakan terhadap berbagai kegiatan baik itu sector ekonomi, sosial, politik, dan pemanfaatan beragam sumber daya. Dorongan untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik mengakibatkan perlakuan akuntansi harus mendapat perhatian yang jelas. Sektor pemerintahan harus dikelola dengan prinsip akuntabilitas, partisipatif, transparan, dan bertanggung jawab. Hal tersebut diharapkan dapat terwujud dalam pengelolaan keuangannya.

Mayasari (2012) menyatakan bahwa untuk mewujudkan sistem dalam mengatur pemerintahan daerah yang baik dilakukan dengan menciptakan *good financial governance* atau pengelolaan anggaran yang baik juga. Pada pelaksanaannya, dari banyak berita di media massa atau bahkan opini masyarakat, departemen pemerintahan mendapat sorotan sebagai organisasi yang sarat akan

korupsi dan atau inefisiensi karena memiliki wewenang yang begitu besar. Seperti yang diberitakan pada www.nusabali.com yang menyatakan bahwa Presiden Joko Widodo melihat bahwa pencairan APBD di Kabupaten/Kota se-Bali masih rendah di masa pandemi virus corona. Presiden Joko Widodo menyampaikan bahwa APBD menjadi titik fokus menghidupkan perekonomian daerah setempat. Jadi, tidak mungkin ada penjelasan untuk menunda pencairan APBD untuk menggerakkan perekonomian daerah. Dalam waktu yang sama, Presiden Joko Widodo juga mengungkapkan bahwa data organisasi pemerintahan kepada masyarakat luas belum diperoleh secara lengkap mengenai penyelenggaraan APBD yang jujur, cepat, dan juga tepat. Dalam beberapa tahun terakhir anggaran dan realisasi APBD Kabupaten Buleleng disajikan di daftar berikut.

Tabel 1.1
Realisasi APBD Seluruh Kabupaten/Kota di Bali Tahun 2021
(Sumber: www.balipost.com)

Nama Kabupaten/Kota	Persentase Realisasi APBD (%)
Kabupaten Badung	63
Kabupaten Gianyar	46
Kabupaten Tabanan	52
Kabupaten Klungkung	54
Kabupaten Bangli	52
Kabupaten Buleleng	59
Kabupaten Karangasem	59
Kabupaten Jembrana	67
Kota Denpasar	62

Berdasarkan tabel realisasi APBD di atas, menunjukkan bahwa angka realisasi pada tahun 2021 masih belum dilakukan secara signifikan dan jauh dari jumlah yang seharusnya untuk dapat membantu meningkatkan kesejahteraan

masyarakat. Menurut Laporan Perekonomian Provinsi Bali (2021), realisasi terhadap kategori belanja pada APBD masih terbatas, serta realisasi pendapatan daerah di kabupaten/kota/provinsi di seluruh Bali yang tercatat telah berkontraksi. Kondisi ini tidak terlepas dari berkurangnya retensi sebagian besar biaya dan pembebanan, terutama bagian yang berhubungan dengan kawasan industri pariwisata. Kembali tertatahnya kinerja ekonomi Bali dipengaruhi oleh aturan dalam pengurangan mobilitas akibat meningkatnya kasus virus corona pada triwulan III tahun 2021. Lebih rendahnya persentase realisasi belanja daerah utamanya merupakan dampak dari pengetatan kembali kebijakan PPKM yang menyebabkan masih tertundanya beberapa kegiatan Pemerintah Daerah, serta pembahasan pemokusan kembali APBD yang mundur dari rencana awal sehingga pemerintah daerah perlu kembali melakukan reasionalisasi dana dan penyesuaian kegiatan. Begitu pula dengan realisasi anggaran pendapatan tahun 2021 mengalami penurunan pada dasarnya karena berkurangnya rencana pengeluaran untuk bagian Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sesuai dengan masih terbatasnya kegiatan pada industri pariwisata serta daya beli masyarakat yang mempengaruhi penurunan terhadap pemasukan atau pendapatan di bidang pemungutan pajak dan retribusi (Laporan Perekonomian Provinsi Bali, 2021). Dilihat dari data di atas, Kabupaten Buleleng menjadi salah satu daerah dengan tingkat realisasi APBD masih tergolong belum signifikan yang juga diakibatkan oleh fakto-faktor tersebut. Dalam beberapa tahun terakhir anggaran dan realisasi APBD Kabupaten Buleleng yaitu disajikan dalam tabel berikut.

Tabel 1.2
 Angka Anggaran dan Realisasi APBD Kabupaten Buleleng
 (Sumber: <https://djpk.kemenkeu.go.id>)

Tahun	Anggaran Pendapatan	Realisasi Pendapatan	Anggaran Belanja	Realisasi Belanja
2018	2.124,62 M	2.052,84 M	2.159,92 M	2.064,48 M
2019	2.371,25 M	2.288,48 M	2.410,39 M	2.253,96 M
2020	2.320,78 M	2.003,22 M	2.347,22 M	2.006,10 M
2021	2.174,14 M	1.854,51 M	2.351,36 M	1.860,91 M

Sesuai dengan data di atas, menunjukkan bahwa pada beberapa tahun terakhir telah terjadi defisit maupun surplus anggaran pada Kabupaten Buleleng. Pada tahun 2018, mengalami defisit sebesar Rp11,64 Miliar. Pada tahun 2019, mengalami surplus sebesar Rp34,88 Miliar. Pada tahun 2020, mengalami defisit sebesar Rp2,88 Miliar. Pada tahun 2021, mengalami defisit sebesar Rp6,4 Miliar. Selain itu, dari beberapa media berita, menunjukkan pengelolaan APBD Kabupaten Buleleng mengalami berbagai masalah atau kasus mengenai tata kelola keuangan utamanya pada Satuan Kerja Perangkat Daerah dicantumkan pada tabel berikut.

Tabel 1.3
 Temuan Kasus pada Pengelolaan APBD Kabupaten Buleleng

No	Tanggal	Temuan Kasus
1	23 Maret 2021	Korupsi sewa rumah jabatan Sekretaris Daerah Kabupaten Buleleng
2	6 Oktober 2021	Korupsi Dana Hibah PEN (Pemulihan Ekonomi Nasional) dampak Covid-19 senilai Rp738 juta oleh mantan Kepala Dinas Pariwisata Buleleng beserta oknum lainnya.
3	20 Desember 2021	Kasus suap senilai Rp16 Milyar yang dilakukan oleh Mantan Sekda Buleleng

Pada kasus pertama, yang diberitakan pada www.m.antaranews.com pada tanggal 23 Maret 2021 menunjukkan adanya tindak pidana korupsi sewa rumah

jabatan Sekretaris Daerah Kabupaten Buleleng. Dalam kasus tersebut, dijelaskan bahwa pada APBD Kabupaten Buleleng dari tahun 2014 telah terdapat anggaran untuk penyewaan rumah jabatan Sekda Buleleng. Tetapi, pada kenyataannya Sekda Kabupaten Buleleng tidak mempunyai rumah jabatan. Sehingga, setelah dilakukan penyelidikan terdapat unsur penyimpangan melanggar Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 37/2010 (Pranishita, 2021).

Kasus berikutnya diberitakan pada www.regional.kompas.com tanggal 6 Oktober 2021, yaitu kasus tindak pidana korupsi Dana Hibah PEN (Pemulihan Ekonomi Nasional) dampak Covid-19 senilai sekitar Rp738.000.000. Kasus ini dilakukan oleh beberapa oknum pejabat yang didalangi oleh mantan Kepala Dinas Pariwisata Buleleng. Oknum-oknum tersebut terdiri dari mantan Kepala Dinas (Kadis) Pariwisata Buleleng, Sekretaris Dinas Pariwisata Buleleng, Kepala Bidang (Kabid) Sumber Daya Pariwisata, Kepala Seksi (Kasi) dan Peningkatan Sumber Daya Pariwisata, Kasi Kelembagaan dan Standarisasi Pariwisata, Kasi Bimbingan Masyarakat, Kabid Pemasaran Pariwisata, dan Kasi Promosi dan Kerjasama. Kasus ini berawal ketika pemerintah mengeluarkan dana PEN sebesar Rp13.000.000.000 yang kemudian disalurkan sebesar 70% untuk hotel dan restoran, dan 30% disalurkan untuk kegiatan operasional pemulihan pariwisata di Buleleng. Dana yang seharusnya digunakan untuk kegiatan operasional pemulihan pariwisata di Buleleng tersebut yang selanjutnya disalahgunakan oleh delapan oknum di atas. Adapun vonis pidana kepada mantan Kepala Dinas Pariwisata Buleleng yakni Made Sudarma Diana selama 32 bulan penjara dan disertai denda sebesar Rp50.000.000 subsidi empat bulan kurungan, sekaligus dengan tujuh terdakwa lainnya. Selain penjara dan denda tersebut, Made Sudarma Diana juga dituntut

membayar uang pengganti sebesar Rp7.989.416 subsider satu tahun penjara (Fawaidi, 2021).

Temuan kasus lain di Kabupaten Buleleng yang diberitakan pada www.news.detik.com tanggal 20 Desember 2021 yaitu mengenai kasus suap senilai Rp16.000.000.000 yang dilakukan oleh Mantan Sekda Buleleng yaitu Dewa Ketut Puspaka (DKP). Kasus suap tersebut terkait dengan proyek bandar udara Bali Utara; sewa lahan tanah desa Yeh Sanih, Kec. Kubutambahan, Kab. Buleleng; perizinan proyek terminal penerima *Liquefied Natural Gas (LNG)* di desa Celukan Bawang. Dalam kasus tersebut, DKP telah melanggar Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 mengenai Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (Suadnyana, 2021).

Kasus-kasus tersebut menunjukkan adanya ketidakmampuan dalam mengelola keuangan atau anggaran dengan baik padahal seharusnya pejabat daerah melakukan tugas dan fungsinya secara baik demi keberlangsungan pengelolaan urusan pemerintah daerah yang efektif dan juga efisien. Sebagai negara demokrasi, masyarakat atau public mempunyai hak memperoleh informasi dengan tepat, cepat, lengkap atas kinerja pemerintah. Jensen & Meckling pada tahun 1976 menyatakan teori keagenan atau disebut juga *agency theory* mengandung makna adanya relasi yang terjadi antara dua pihak yakni pemilik atau disebut juga sebagai *principal* dan manajemen atau disebut juga sebagai *agent*. Iznillah (2018) dalam artikelnya menyatakan bahwa teori keagenan melihat pemerintah daerah sebagai agen akan bergerak untuk kepentingan mereka sendiri dengan penuh kesadaran serta tidak dapat diandalkan atau dipercaya untuk bertindak dengan cara yang paling ideal untuk kepentingan masyarakat. Teori keagenan juga memandang banyak

kemungkinan timbulnya asimetri informasi pada pihak agen dan prinsipal. Adanya asimetri informasi inilah yang menyebabkan kasus penyelewengan atau korupsi, dan tindak kecurangan lainnya. Oleh karena itu, pengelolaan keuangan daerah (APBD) harus dilakukan dengan menjunjung prinsip akuntabilitas, transparansi, pengawasan, dan juga partisipasi masyarakat atau publik.

Tindakan yang dilakukan oleh oknum-oknum dalam SKPD, salah satunya didasari oleh tidak tercapainya prinsip akuntabilitas. Menurut BPKP (2007), pengertian akuntabilitas adalah wujud pertanggungjawaban dalam mengatur sumber daya untuk tercapainya sasaran, yang disampaikan melalui laporan kinerja secara periodik. Sehingga, instansi pemerintah daerah memiliki tugas dalam menyampaikan pertanggungjawaban atas setiap pelaksanaan aktivitas terhadap pihak yang berhak atas hal tersebut. Maka, atas dasar pemaparan di atas tersebut menunjukkan bahwa akuntabilitas memberikan pengaruh dalam pengelolaan APBD sehingga diambil sebagai variabel independen dalam penelitian ini.

Faktor lain penyebab terjadinya tindakan penyalahgunaan pengelolaan anggaran pada SKPD yaitu tidak tercapainya prinsip transparansi secara signifikan. Menurut Mursyidi (2009), transparansi yaitu penyampaian data berupa informasi keuangan secara bebas kepada publik atas pemikiran jikalau publik pada umumnya memiliki hak untuk mengetahui penuh pertanggungjawaban otoritas publik dalam menangani aset dan konsistensinya dengan kaidah yang berlaku. Berdasarkan pemaparan di atas menunjukkan bahwa transparansi menjadi indikator penting dalam pengelolaan APBD yang sudah seharusnya diterapkan dengan baik.

Faktor lain yang juga menjadi penyebab terjadinya penyelewengan dalam pengelolaan APBD pada SKPD Pemerintah Kabupaten Buleleng adalah kurang

maksimalnya tingkat pengawasan. Apabila pengawasan tidak dilakukan dengan baik, akan memudahkan pihak-pihak yang memiliki maksud dan tujuan mengambil keuntungan untuk kepentingannya sendiri dalam melakukan kecurangan. Oleh karena itu, sebagai upaya pencegahan penyelewengan serta peningkatan pengelolaan APBD yang baik, perlu ditingkatkan upaya pengawasan instansi pemerintahan yang dapat dilakukan dengan berbagai upaya terkait seperti audit, bimbingan teknis, evaluasi, serta bentuk pengawasan lain yang sesuai dengan pedoman undang-undang.

Selain dari ketiga faktor di atas, diidentifikasi faktor lain memungkinkan penyebab terjadinya kasus-kasus dalam pengelolaan anggaran yaitu tidak tercapainya prinsip partisipasi publik. Adanya partisipasi publik dalam perencanaan, penganggaran, bahkan pelaksanaan anggaran mencerminkan adanya kontribusi masyarakat sebagai peyumbang dalam pendapatan APBD terbesar dari dana pemungutan pajak dan retribusi serta pemerintah sebagai pelaksana amanat masyarakat. Pemerintah patut merespon masukan yang diungkapkan oleh masyarakat dalam tahap perencanaan sehingga apa yang direalisasikan dalam APBD dapat mengindikasikan wujud aspirasi masyarakat. Batubara & Risna (2020) dalam penelitiannya menyatakan yaitu partisipasi publik memiliki pengaruh signifikan terhadap kinerja anggaran. Hal tersebut menunjukkan semakin baik partisipasi masyarakat demikian juga kinerja anggaran akan semakin baik.

Secara umum, disebutkan bahwa terdapat tiga elemen penting sebagai penentu pengelolaan keuangan daerah atau anggaran yaitu pada bagian atas kerangka segmen terdapat elemen masyarakat, sedangkan pada bagian bawah yaitu pemerintah dan DPRD. Hal tersebut menunjukkan bahwa dalam meningkatkan

kualitas pelayanannya kepada masyarakat dan juga kesejahteraan masyarakat, APBD adalah amanah rakyat kepada Pemerintah Daerah dan DPRD (Werimon, 2005). Secara singkat dan sederhana, pengalokasian sumber daya ke dalam APBD dapat dikatakan merupakan hasil negosiasi dan adanya kompromi DPRD sebagai perwakilan rakyat dan Pemerintah Daerah.

Pada penelitian oleh Sudewi (2017), menyarankan untuk meneliti atau menguji variabel lain yang belum diuji berkaitan dengan pengelolaan anggaran pada pemerintah daerah terutama pemerintah daerah kabupaten Buleleng. Sehingga peneliti melakukan pengembangan dengan menggunakan partisipasi publik sebagai pembaharuan dalam penelitian. Kebaruan lain juga ditunjukkan pada pemilihan lokasi penelitian. Penelitian terdahulu oleh Sudewi (2017), penelitian dilakukan pada SKPD yang berbentuk instansi dinas di Kabupaten Buleleng yang terdiri dari 14 Dinas. Sedangkan pada penelitian ini dilakukan di seluruh instansi SKPD Kabupaten Buleleng berupa sekretariat, dinas, badan dan instansi lainnya yang tersebar dalam 38 lokasi di Kabupaten Buleleng.

Berbagai penelitian mengenai pengelolaan anggaran atau APBD telah dilakukan dengan hasil yang tidak konsisten atau berbeda-beda. Sudewi (2017) menyatakan bahwa akuntabilitas, transparansi, komitmen organisasi, dan pengawasan memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap pengelolaan anggaran secara parsial. Hasil penelitian berbeda ditunjukkan pada penelitian oleh Syahputra (2018) yaitu *Value for money*, Kejujuran, Transparansi, dan Pengawasan memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap pengelolaan keuangan daerah, di sisi lain akuntabilitas keuangan daerah mempunyai hubungan negatif dan signifikan terhadap pengelolaan keuangan daerah. Alfarizi & Juniartini (2020) dalam

penelitiannya menyatakan bahwa akuntabilitas mempunyai pengaruh terhadap pengelolaan keuangan daerah, sedangkan transparansi, dan pengawasan tidak memiliki pengaruh terhadap pengelolaan keuangan daerah. Adiwirya (2015) menunjukkan hasil penelitian bahwa akuntabilitas tidak memiliki pengaruh terhadap pengelolaan anggaran, sedangkan transparansi memiliki pengaruh positif terhadap pengelolaan anggaran.

Berdasarkan atas latar belakang permasalahan yang dipaparkan di atas, serta adanya tidak konsistensi hasil penelitian terdahulu menjadi dorongan atau motivasi bagi peneliti judul di kajian riset ini ialah **“Pengaruh Akuntabilitas, Transparansi, Pengawasan dan Partisipasi Publik terhadap Pengelolaan APBD pada SKPD Kabupaten Buleleng”**.

1.2 Identifikasi Masalah

1. Pengelolaan APBD yang dilakukan secara jujur atau terbuka, tepat, dan cepat kepada masyarakat belum sepenuhnya dilakukan dengan baik.
2. Munculnya berbagai kasus penyalahgunaan anggaran keuangan daerah atau APBD oleh pihak yang tidak memiliki tanggung jawab dalam instansi pemerintahan yang termasuk bagian dari SKPD Kabupaten Buleleng.

1.3 Pembatasan Masalah

Untuk mendapatkan hasil penelitian yang terhindar dari interpretasi yang tidak diinginkan, maka penelitian dibatasi pada bagaimana pengaruh akuntabilitas, transparansi, pengawasan, dan partisipasi publik terhadap pengelolaan APBD pada SKPD Kabupaten Buleleng.

1.4 Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaruh akuntabilitas terhadap pengelolaan APBD pada SKPD Kabupaten Kabupaten Buleleng?
2. Bagaimana pengaruh transparansi terhadap pengelolaan APBD pada SKPD Kabupaten Buleleng?
3. Bagaimana pengaruh pengawasan terhadap pengelolaan APBD pada SKPD Kabupaten Buleleng?
4. Bagaimana pengaruh partisipasi publik terhadap pengelolaan APBD pada SKPD Kabupaten Buleleng?

1.5 Tujuan Penelitian

1. Menguji pengaruh akuntabilitas terhadap pengelolaan APBD pada SKPD Kabupaten Kabupaten Buleleng.
2. Menguji pengaruh transparansi terhadap pengelolaan APBD pada SKPD Kabupaten Buleleng.
3. Menguji pengaruh pengawasan terhadap pengelolaan APBD pada SKPD Kabupaten Buleleng.
4. Menguji pengaruh partisipasi publik terhadap pengelolaan APBD pada SKPD Kabupaten Buleleng.

1.6 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Sebagai tambahan ilmu dan memperluas wawasan secara teoritis di bidang akuntansi khususnya mengenai pengelolaan APBD oleh SKPD.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi SKPD Buleleng

Luaran dari riset bisa meningkatkan pengetahuan yang lebih luas serta sumbangan pemikiran terkait pengaruh akuntabilitas, transparansi, pengawasan, dan partisipasi publik terhadap pengelolaan APBD pada SKPD sehingga dapat membantu terkait tata kelola atau pengelolaan keuangan daerah.

b. Bagi Universitas Pendidikan Ganesha (Undiksha)

Hasil penelitian dapat melengkapi sumber rujukan untuk penelitian lebih lanjut serta memberikan tambahan informasi berkaitan dengan akuntabilitas, transparansi, pengawasan, dan partisipasi publik dalam pengelolaan APBD pada SKPD.

c. Bagi masyarakat atau pembaca

Hasil penelitian dimanfaatkan sebagai landasan menentukan keputusan serta meningkatkan wawasan mengenai pengaruh akuntabilitas, transparansi, pengawasan, partisipasi publik terhadap pengelolaan APBD pada SKPD, juga dapat dimanfaatkan untuk keperluan tertentu yang sesuai dengan penelitian ini.

