

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pengukuran kinerja instansi pemerintahan merupakan alat manajemen untuk mengoptimalkan mutu pengambilan keputusan dan akuntabilitas dalam rangka melakukan penilaian keberhasilan atau kegagalan penyelenggaraan kegiatan (program) sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam rangka mewujudkan visi dan misi pemerintahan. Pengukuran kinerja merupakan suatu tahap evaluasi terhadap instansi pemerintah mengenai pekerjaan atau program yang telah dilaksanakan tolak ukur yang telah dibuat (standar minimum pelayanan publik) atau berdasarkan basis regular dan pelayanan publik dalam rangka meningkatkan akuntabilitas publik.

Kinerja anggaran adalah *performance budgeting* pengevaluasian dan pengukuran suatu biaya anggaran yang digunakan untuk menghasilkan dan melakukan pengembangan suatu produk atau jasa. Penilaian dan pengukuran dilakukan dengan cara mengelompokkan rekening anggaran ke dalam suatu kategori yang berkaitan dengan produk atau jasa tersebut. Kinerja anggaran menurut Nordiawan (2006) dalam Anugriani (2013), anggaran dapat dikatakan sebagai pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu dalam ukuran finansial. Jadi pengertian anggaran adalah pernyataan mengenai estimasi kinerja yang akan dicapai selama periode tertentu dan dinyatakan dalam ukuran finansial. Agar

pengelolaan anggaran dapat berjalan dengan baik dan tepat sasaran maka dibutuhkan pengawasan dari atasan secara langsung dan badan legislatif serta lembaga pengawas yang khusus dibentuk untuk mengendalikan perencanaan dan pelaksanaan anggaran. Adanya pengawasan akan membuat perencanaan anggaran yang disusun dapat berjalan secara efisien, efektif dan ekonomis. Menurut buku Mardiasmo (2002) yang dikemukakan oleh Renyowijoyo Value For Money (VFM) merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga jenis elemen yaitu : ekonomi, efisiensi, dan efektifitas. *Value for money* bisa dicapai apabila organisasi telah memakai biaya *input* paling minimal untuk mencapai *output* yang baik dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Dalam pencapaian tujuan organisasi, selain *value for money* ada juga akuntabilitas. Akuntabilitas adalah pertanggungjawaban yang dilakukan oleh seseorang atau suatu lembaga atas segala tindakan yang ditunjukkan kepada yang memberi wewenang. Akuntabilitas yang dipakai dalam penelitian ini yaitu akuntabilitas manajerial. Akuntabilitas manajerial juga dapat diartikan sebagai akuntabilitas kinerja (*performance accountability*). *Value for money* dan akuntabilitas yaitu suatu cara untuk mencapai tujuan organisasi. Tujuan organisasi dalam penelitian ini yaitu untuk meningkatkan pelayanan publik.

Penerapan anggaran berbasis persentasi kerja harus ada dalam partisipasi penyusunan anggaran sehingga dapat melaksanakan tiap program atau kegiatan yang telah direncanakan untuk mewujudkan pencapaian tujuan suatu instansi. Disamping itu juga penyusunan anggaran membantu para

aparapemerintahan untuk mengkoordinasikan segala kegiatan secara keseluruhan yang dapat meningkatkan kinerja yang pada akhirnya dapat meningkatkan efektivitas organisasi sektor publik tersebut dan akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukan bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan yang menunjukan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien dan efektif.

Menurut Krina Pohan (2013), akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban dari pemegang amanah untuk mengelola, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas yang berkaitan dengan pemberi amanah. Akuntabilitas dapat diukur melalui lima indikator yaitu (1) proses pembuatan keputusan yang dibuat secara tertulis tersedia bagi *stakeholder* yang membutuhkan, seperti keputusan yang diambil sudah memenuhi standar etika dan nilai-nilai yang berlaku, dan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar. (2) akurasi dan kelengkapan informasi yang berhubungan dengan cara-cara mencapai sasaran suatu program. (3) kejelasan dari kebijakan yang telah diambil dan dikomunikasikan. (4) penyebarluasan informasi mengenai suatu keputusan setelah dibuat dan mekanisme pengaduan masyarakat. (5) sistem informasi manajemen dana monitoring hasil. Hal ini didukung oleh Anugriani (2014), Adwirya (2015), Wandari (2015) dan Putri (2014). Terdapat pengaruh yang signifikan antara akuntabilitas terhadap kinerja anggaran. Dengan demikian, apabila akuntabilitas dilakukan dengan baik dan benar, maka akan berimplikasi terhadap peningkatan terwujudnya kinerja pelaksanaan anggaran.

Menurut Erlina dkk (2012) menjelaskan transparansi adalah memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintahan dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan. Transparansi dapat diukur melalui empat indikator yaitu (1) ada tindakan kerangka kerja hukum bagi transparansi (2) adanya akses masyarakat terhadap transparansi anggaran (3) adanya audit yang independen dan efektif, dan (4) adanya keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan anggaran. Dengan demikian, jika transparansi semakin baik dilakukan, maka akan berimplikasi terhadap peningkatan terwujudnya kinerja pelaksanaan.

Menurut Gasperzs (1998) dalam Anugriani (2014). Pengawasan adalah suatu proses pemeriksaan secara menyeluruh terhadap pemeriksaan secara menyeluruh terhadap semua aktivitas pemerintahan dengan tujuan agar aktivitas tersebut dapat berjalan sesuai perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan dapat diukur melalui tiga indikator, yaitu (1) *Input* (masukan) pengawasan (2) Proses Pengawasan (3) *Output* (keluaran) pengawasan. Dengan demikian, apabila pengawasan dilakukan secara langsung melalui kinerja bawahan penggunaan anggaran, maka kinerja pelaksanaan anggaran akan terlaksana dengan benar.

Berdasarkan undang-undang Nomor 30 Tahun 2009, penyedia tenaga listrik dikuasai oleh pemerintah dan pemerintah daerah yang berlandaskan

prinsip otonomi daerah, yang dilaksanakan oleh BUMN dan BUMD. Namun demikian, badan usaha swasta, koperasi dan swadaya masyarakat dapat berpartisipasi dalam usaha penyediaan tenaga listrik. Diterbitkannya Undang-undang ini adalah untuk meningkatkan peran pemerintah daerah dan masyarakat dalam penyelenggaraan ketenagalistrikan, dikarenakan penyedia tenaga listrik merupakan kegiatan padat modal dan teknologi, sejalan dengan prinsip otonomi daerah serta demokratisasi dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

PT PLN (Persero) merupakan salah satu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak dalam bidang penyediaan tenaga listrik yang keberadaannya sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Sebagai salah satu instrumen dalam pembangunan, keberadaan BUMN di Indonesia dirasakan sangat penting, tidak hanya oleh pemerintah tapi juga oleh masyarakat luas. Dari sisi pemerintahan BUMN seringkali digunakan sebagai salah satu instrumen penting dalam pembangunan ekonomi, khususnya pembangunan dibidang industri-industri manufaktur, dan lain sebagainya. Sementara dari sisi masyarakat, BUMN merupakan instrumen yang penting sebagai penyedia layanan yang cepat, murah, dan efisien. Maka dari itu PT PLN (Persero) selalu berupaya untuk terus memperbaiki kinerja dalam memberikan pelayanan yang semakin optimal, sehingga citra PT PLN (Persero) dimata masyarakat akan selalu dinilai baik dan memberikan pelayanan yang baik sehingga memuaskan pelanggannya.

Menurut Anugriani (2014), fenomena transparansi dan pengawasan yang terkait dengan pelayanan publik dan menguatnya tuntutan pelaksanaan akuntabilitas, transparansi dan pengawasan oleh sektor publik. Yang dikhawatirkan akan berpengaruh dalam melayani masyarakat umum. Seperti unit-unit kerja yang ada di dalam PT PLN. Menurut Fernandes (2015) fenomena akuntabilitas terjadi karena kkn yang belakangan ini terjadi dapat menjadikan indikator dari rendahnya akuntabilitas pada pemerintahan atau badan usaha milik negara. Akuntabilitas adalah kewajiban pemegang kebijakan untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktifitas dan kegiatan yang terkait dengan penerimaan dan penggunaan uang publik kepada pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Transparansi dibangun atas dasar informasi-informasi yang tersedia harus memadai. Dengan adanya pengaduan dari masyarakat dalam pelayanan publik, baik secara langsung maupun melalui media masa. Seperti, keluhan terhadap prosedur yang berbelit-belit, tidak adanya kepastian jangka waktu penyelesaian dan besarnya biaya yang harus dikeluarkan, maka dari itu informasi seperti ini yang harus dimengerti dan dipantau agar transparansi di dalam PT PLN berjalan dengan baik. Tercapainya suatu pengawasan kinerja anggaran yang baik, tidak terlepas dari adanya pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung atas dasar anggaran itu sendiri yang bertugas untuk mengontrol proses-proses perencanaan dan pengendalian agar dapat berjalan secara efisien, efektif dan ekonomis.

Akuntansi sektor publik didefinisikan sebagai akuntansi dana masyarakat yang dapat diartikan sebagai mekanisme teknis dan analisis akuntansi yang diterapkan pada pengelolaan dana masyarakat. Sektor publik sering dinilai sebagai sarang pemborosan, sumber kebocoran dana, dan instansi yang selalu merugi. Tuntutan baru muncul agar organisasi sektor publik memperhatikan *value formoney* dalam menjalankan aktivitasnya.

Pelayanan publik adalah pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan tanpa adanya keluhan dari masyarakat. Agar pengelolaan anggaran dapat berjalan dengan baik dan tepat sasaran maka dibutuhkan pengawasan dari atasan secara langsung dan badan legislatif serta lembaga pengawas yang khusus dibentuk untuk mengendalikan perencanaan dan pelaksanaan anggaran. Adanya pengawasan akan membuat perencanaan anggaran yang disusun dapat berjalan secara efisien, efektif dan ekonomis. Menurut Mardiasmo (2009), *Value for Money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utama yaitu ekonomis, efisien, dan efektivitas. Penggunaan prinsip *Value for Money* dapat digunakan sebagai dasar untuk memperbaiki anggaran sektor publik. Adanya beberapa kasus pengelolaan anggaran yang kurang baik, menandakan bahwa dalam pelaksanaan penganggaran di sektor publik harus didasarkan pada pelaksanaan akuntabilitas, transparansi dan prinsip *Value for Money*.

Pada penelitian ini peneliti mengacu pada penelitian Anugraini (2014). Penelitian ini memiliki perbedaan dengan penelitian sebelumnya. Jika pada penelitian sebelumnya dilakukan pada pegawai BUMD yang ada dikota Yogyakarta. Pada penelitian ini peneliti melakukannya pada pegawai PT PLN (Persero) Unit Induk Pembangkitan Sumatera Bagian Selatan yang terletak di Palembang. Selain itu pada penelitian ini memfokuskan penelitian terhadap karyawan bidang Sistem Pengendalian Internal (SPI) PT PLN (Persero) Unit Induk Pembangkitan Sumatera Bagian Selatan yang ada di Palembang.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka penelitian ini dilakukan untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh akuntabilitas, transparansi dan pengawasanterhadap kinerja anggaran dengan konsep *Value for Money* pada PT. PLN (Persero) Unit Induk Pembangkitan Sumatera Bagian Selatan. Selain itu pada penelitian ini memfokuskan penelitian terhadap karyawan bidang Sistem Pengendalian Internal(SPI).

Berdasarkan uraian diatas dalam penulisan ini, penulis tertarik untuk mengambil judul PENGARUH AKUNTABILITAS, TRANSPARANSI DAN PENGAWASAN TERHADAP KINERJA ANGGARAN DENGAN KONSEP *VALUE FOR MONEY* PADA PT. PLN (PERSERO) UNIT INDUK PEMBANGKITAN SUMATERA BAGIAN SELATAN.



## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas masalah diatas, maka dapat dirumuskan masalah diatas sebagai berikut :

1. Apakah Akuntabilitas memiliki pengaruh terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money* pada PT. PLN (Persero) Unit Induk Pembangkitan Sumatera Bagian Selatan?
2. Apakah Transparansi memiliki pengaruh terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money* pada PT. PLN (Persero) Unit Induk Pembangkitan Sumatera Bagian Selatan?
3. Apakah Pengawasan memiliki pengaruh terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money* pada PT. PLN (Persero) Unit Induk Pembangkitan Sumatera Bagian Selatan?
4. Apakah Akuntabilitas, Transparansi dan Pengawasan memiliki pengaruh secara simultan terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money* pada PT. PLN (Persero) Unit Induk Pembangkitan Sumatera Bagian Selatan?

## 1.3 Ruang Lingkup Penelitian

Agar pembahasan yang dilakukan terarah dan tidak menyimpang dari permasalahan yang ada, maka penelitian ini hanya membahas tentang Pengaruh Akuntabilitas, transparansi dan pengawasan terhadap Kinerja anggaran dengan konsep *Value For Money* pada PT. PLN (Persero) Unit Induk Pembangkitan Sumatera Bagian Selatan.

## **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan perumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Mengetahui dan menganalisis pengaruh akuntabilitas terhadap kinerja anggaran dengan konsep *value for money* pada PT. PLN (Persero) Unit Induk Pembangkitan Sumatera Bagian Selatan.
2. Mengetahui dan menganalisis pengaruh transparansi terhadap kinerja anggaran dengan konsep *value for money* pada PT. PLN (Persero) Unit Induk Pembangkitan Sumatera Bagian Selatan.
3. Mengetahui dan menganalisis pengaruh pengawasan terhadap kinerja anggaran dengan konsep *value for money* pada PT. PLN (Persero) Unit Induk Pembangkitan Sumatera Bagian Selatan.
4. Mengetahui dan menganalisis pengaruh akuntabilitas, transparansi dan pengawasan terhadap kinerja anggaran dengan konsep *value for money* pada PT. PLN (Persero) Unit Induk Pembangkitan Sumatera Bagian Selatan.

### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan bermanfaat kepada:

1. Manfaat Teoritis

Bagi pengembangan teori dan pengetahuan dibidang akuntansi diharapkan dapat dijadikan sebagai sumber referensi, literatur, dan

informasi untuk memungkinkan penelitian selanjutnya mengenai akuntabilitas, transparansi, dan pengawasan terhadap kinerja anggaran dengan konsep *value for money* pada PT. PLN (Persero) Unit Induk Pembangkitan Sumatera Bagian Selatan.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi Perusahaan

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan dan penentuan kebijakan untuk meningkatkan kinerja anggaran pada perusahaan.

### b. Bagi Penelitian Selanjutnya

Diharapkan dapat dijadikan sebagai sumber referensi, literatur dan informasi untuk memungkinkan penelitian selanjutnya mengenai kinerja anggaran.