

BAB I

PENDAHULUAN

1. 1. Latar Belakang Permasalahan

Kondisi sistem penganggaran pada masa sebelum reformasi keuangan tidak bisa lepas dari pengaruh krisis ekonomi yang dialami banyak negara Asia, termasuk Indonesia yang diawali dari krisis ekonomi di Thailand. Menurut *Center for Indonesia Taxation Analysis* (CITA, 2017) Sejak 2016, kondisi perekonomian Indonesia membaik dan diprediksi meningkat di 2017, namun masih relatif *slow and uncertain*. Ekonomi global belum menunjukkan sinyal penguatan yang solid. Dinamika politik AS dan kemungkinan rembesannya berpotensi mempengaruhi perekonomian nasional. Pemerintah berusaha mendorong perekonomian dengan peningkatan belanja sektor produktif yang signifikan sejak 2015. Di sisi lain, pemulihan ekonomi belum kondusif untuk melakukan pemungutan pajak secara agresif, bahkan target dan kebijakan pemungutan yang agresif sebagaimana tercermin di 2015 dan 2016 cenderung kontraproduktif dan menghambat upaya pemulihan.

Pembangunan nasional yang berlangsung secara terus-menerus dan berkesinambungan selama ini, bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat baik secara materiil dan spiritual. Untuk merealisasikan tujuan tersebut diperlukan anggaran pembangunan yang cukup besar. Salah satu usaha untuk mewujudkan peningkatan penerimaan untuk pembangunan tersebut adalah dengan menggali sumber dana yang berasal dari dalam negeri, yaitu pajak.

Pajak masih merupakan sumber utama penerimaan Negara. Di akhir tahun 2016, realisasi penerimaan pajak mencapai Rp1.105,9 triliun atau 81.6% dari target sebesar Rp1.355,2 triliun (Darussalam). Data menunjukkan bahwa *tax ratio* Indonesia saat ini hanya sekitar 12% di tahun 2014, cukup rendah apabila dibandingkan dengan *tax ratio* rata-rata Negara-Negara anggota *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) yang mencapai 34% (Akbar). Oleh karena itu, untuk mengoptimalkan potensi penerimaan dari sumber pajak

yang ada di Indonesia pemerintah mengeluarkan beberapa terobosan kebijakan, salah satunya adalah *tax amnesty* atau pengampunan pajak dengan kebijakan tersebut diharapkan *tax ratio* terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) akan meningkat menjadi 14% tahun 2017.

Paradigma (pandangan) baru pada masyarakat modern telah membentuk suatu perubahan di berbagai bidang salah satunya adalah di bidang keuangan dengan mengedepankan keterbukaan (transparansi), peningkatan efisiensi (efisiensi), tanggung jawab yang lebih jelas (*responsibility*), dan kewajaran (*fairness*) yaitu dengan penerapan anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*). Paradigma tersebut merupakan akibat perkembangan proses demokrasi dan profesionalisme di dunia. Paradigma ini memasuki berbagai aspek kehidupan manusia. Proses reformasi dan krisis multidimensional (ekonomi, moneter, hukum, dan politik) di Indonesia mendorong berkembangnya paradigma tersebut yang sering disebut *Good Governance*. *Good governance* dapat diartikan sebagai pelayanan publik yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggung jawab (*accountable*) pada publiknya.

Pengelolaan pemerintah daerah yang berakuntabilitas tidak bisa lepas dari anggaran pemerintah daerah. Anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya dengan baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat. Akuntabilitas merupakan perwujudan kewajiban untuk mempertanggung jawabkan keberhasilan maupun kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik. Mardiasmo (2009:21) menyatakan bahwa dalam melaksanakan pemerintahan, pemerintah daerah berkewajiban melakukan dua jenis pertanggung jawaban. Pertama, pertanggung jawaban vertikal kepada pemerintah. Kedua, pertanggung jawaban horizontal kepada DPRD dan masyarakat luas. Kedua jenis pertanggungjawaban pemerintah daerah tersebut merupakan elemen penting dalam proses akuntabilitas.

Akuntabilitas kinerja mendukung terlaksananya pemerintahan yang demokratis sehingga masyarakat memiliki kepercayaan bahwa pemerintah dapat memberikan pelayanan publik yang lebih baik melalui reformasi sistem, program, maupun aktivitas pemerintah dalam melayani masyarakat untuk mewujudkan kinerja pemerintahan yang baik menuju *good governance*. Beberapa faktor yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) adalah anggaran berbasis kinerja dan sistem akuntansi keuangan daerah. Diterapkannya anggaran berbasis kinerja pemerintah berharap anggaran digunakan secara optimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mendukung peningkatan transparansi dan akuntabilitas manajemen sektor publik sehingga mempengaruhi akuntabilitas kinerja SKPD. Setiap SKPD harus menyusun Laporan Keuangan sebaik mungkin. Dalam menyusun laporan keuangan inilah dibutuhkan yang namanya transparansi dan akuntabilitas. Oleh sebab itu sistem akuntansi keuangan daerah memegang peranan penting dalam perbaikan manajemen keuangan daerah sehingga pengelolaan keuangan daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya. Sistem akuntansi keuangan daerah berfungsi menghasilkan *output* berupa laporan keuangan yang akan menjadi dasar bagi penilaian kinerja pemerintah itu sendiri maupun oleh pihak-pihak yang berkepentingan dengan pemerintah daerah (*stakeholders* pemerintah daerah).

Paradigma *good governance* mendorong adanya reformasi manajemen keuangan daerah yang ditandai dengan dikeluarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Salah satu kata kunci yang penting dalam UU No 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara ini adalah penerapan penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) yang diartikan sebagai suatu bentuk anggaran yang sumber-sumbernya dihubungkan dengan hasil dari pelayanan. Saat ini, *tax amnesty* menjadi upaya Negara untuk menerapkan *good governance* dengan prinsip akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi melalui kebijakan ekonomi publik yang dapat membantu meningkatkan pembiayaan Negara. Potensi hasil pajak dari tebusan dana *tax amnesty* akan menambah penerimaan APBN sehingga akan membuat APBN lebih *sustainable*. Dengan adanya peningkatan APBN tersebut sejak tahun 2016 Sumatera Selatan

bertransformasi menjadi Provinsi terbaik dimana serapan APBN di Sumatera Selatan hingga 2018 yakni sebesar Rp 68 Triliyun (beritapagi). Jumlah anggaran yang besar ini akan sangat bermanfaat bagi pembangunan di Sumatera Selatan yang akan dirasakan langsung oleh masyarakat. Disamping meningkatnya anggaran pembangunan di Sumatera Selatan dari APBN pencapaian PAD Kota Palembang juga berhasil melebihi target (wartasumsel). Dimana PAD menjadi suatu hal yang sangat penting guna menjalankan semua program yang sudah disusun guna memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat baik dari segi infrastruktur, kesehatan, serta pendidikan.

Perubahan dalam penerimaan negara ini berdampak secara langsung pada kemampuan negara untuk menjalankan fungsinya secara baik, melaksanakan program-program pembangunan, mempercepat distribusi manfaat dari hasil pembangunan, dan perbaikan kesejahteraan masyarakat. Dari pencapaian target anggaran tersebut diharapkan bisa memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat untuk menilai bahwa **pelaksanaan anggaran berbasis kinerja dapat berjalan dengan baik** dengan memenuhi unsur-unsur pokok anggaran berbasis kinerja yaitu pengukuran kinerja, penghargaan dan hukuman, kontrak kinerja, kontrol eksternal dan internal, dan pertanggung jawaban manajemen.

Anggaran dengan pendekatan kinerja sangat menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan kinerja output. Berdasarkan pendekatan kinerja, APBD disusun berdasarkan pada sasaran tertentu yang hendak dicapai dalam satu tahun anggaran. Oleh karena itu pemerintah daerah perlu melakukan pengelolaan dana publik yang didasarkan pada konsep dasar *value for money/performance budgeting system* (anggaran kinerja) melalui penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) sebagai wujud telah terpenuhi kebutuhan anggaran berbasis kinerja dan akuntabilitas. Dengan adanya penerapan anggaran berbasis kinerja tersebut diharapkan dapat berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja pada Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD), karena semakin baik perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, pelaporan/pertanggungjawaban anggaran dan evaluasi kinerja maka akuntabilitas kinerja yang dilakukan pemerintah semakin efektif.

Kondisi yang terjadi saat ini di lingkungan Pemerintah Kota Palembang menunjukkan bahwa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun APBD dengan berbasis kinerja untuk mengatasi keterbatasan anggaran. Sebab aturan sebelumnya SKPD hanya cukup memotong anggaran tanpa mempertimbangkan tingkat kepentingan program. Untuk itu, SKPD perlu menentukan program berdasarkan skala prioritas tiap tahunnya. Penentuan program prioritas sudah mulai disusun dalam Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS). Beda dengan sebelumnya, program dari suatu SKPD bisa dihilangkan. Sebaliknya SKPD lain bisa menambah programnya. Selain itu, SKPD juga dituntut untuk menyusun anggaran secara terperinci dalam KUA-PPAS. Dengan demikian tidak akan terjadi lagi *mark up* dalam penyusunan anggaran.

Setelah Peraturan Daerah (Perda) tentang tata kelola organisasi (nomenklatur) di sahkan pada tahun 2016 lalu, Pemerintah Kota Palembang mengalami banyak perubahan terkait anggaran dan asset perkantoran yang akan digunakan di SKPD baru hasil nomenklatur, meski keuangan Pemerintah Kota (Pemkot) Palembang sudah membaik, ternyata masih ada sedikit masalah. Ini terkait dengan keuangan beberapa SKPD, akibat diberlakukannya nomenklatur pada tahun 2016 lalu. Ada kekurangan anggaran di beberapa SKPD sebesar Rp.58,9 miliar. Dimana, dari hasil nomenklatur yang diajukan, Rp.118 miliar ternyata yang dibutuhkan Rp.177 miliar. Ada beberapa dinas yang dipecah ataupun digabung seperti, Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi yang awalnya menjadi satu dipecah menjadi tiga dinas yaitu Dinas Perindustrian, Dinas Perdagangan, dan Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah (UKM) dengan adanya hal tersebut sehingga pihak BPKAD harus menghitung ulang kebutuhan di masing-masing SKPD. Setelah dilakukan penghitungan ulang Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah ternyata hanya membutuhkan Rp 2,8 miliar dari yang dianggarkan sebelumnya Rp 3,4 miliar, Dinas Perdagangan kebutuhan Rp 2,8 miliar dari anggaran awal sedangkan kebutuhan Rp 2,4 miliar, dan Dinas Perindustrian membutuhkan Rp 3,1 miliar dari anggaran awal Rp 2,4 miliar.

Untuk itu dilakukan pergeseran anggaran khusus untuk bebapa SKPD yang mengalami perubahan tersebut (tribunnews).

Beberapa masalah serius yang menjadi tanggung jawab SKPD Kota Palembang salah satunya adalah masalah banjir di Kota Palembang yang menjadi tanggungjawab bagi Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Palembang dimana pihak dinas tersebut tidak memiliki anggaran untuk mengatasi masalah tersebut (rmolsumsel). Selain itu juga, masalah lain yang di ungkapkan oleh ombudsman Kota Palembang berdasarkan informasi yang didapat dari berbagai sumber bahwa masih banyak SKPD Kota Palembang yang belum memenuhi keinginan masyarakat dan masih banyak masyarakat yang merasa belum puas terhadap pelayanan di beberapa SKPD, seperti Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (antarasumsel). Hal lainnya juga dialami oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kota yang mengalami sedikit masalah dalam merealisasikan penerangan jalan dikarenakan adanya kesalahan dalam penggunaan anggaran untuk pelayanan publik tersebut (infopublik.id). SKPD lainnya yang mengalami permasalahan yaitu Dinas Pendidikan Kota Palembang yang belum memaksimalkan anggaran masing-masing daerah untuk perbaikan sekolah (laskarwongkito.com). Dari berbagai masalah yang dialami oleh beberapa SKPD Kota Palembang tersebut menggambarkan masih belum maksimalnya penerapan anggaran berbasis kinerja di SKPD Kota Palembang guna memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.

Adanya reformasi manajemen keuangan daerah ini juga membawa pembaharuan pada sistem lama yang selama ini digunakan oleh Pemerintah Daerah baik Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota yaitu Manual Administrasi Keuangan Daerah (MAKUDA) yang diterapkan sejak 1981 sudah tidak dapat lagi mendukung kebutuhan Pemerintah Daerah untuk menghasilkan laporan keuangan dalam bentuk neraca dan laporan arus kas sesuai Peraturan Pemerintah No.105 Tahun 2000 pasal 38. Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah (SAPD) disusun agar para petugas yang menjalankan fungsi akuntansi dapat memahami dan menjalankan proses akuntansi dengan baik dan benar. Apabila penerapan sistem akuntansi pemerintah daerah dilakukan secara benar

dalam menyajikan laporan keuangan, maka pertanggungjawaban atas laporan keuangan akan menjadi baik sesuai yang telah ditentukan, secara tidak langsung juga berpengaruh terhadap laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah (SAPD) adalah serangkaian prosedur mulai dari proses pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran, sampai dengan pelaporan keuangan dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang dapat dilakukan secara manual atau menggunakan aplikasi komputer.

Untuk dapat menghasilkan laporan keuangan yang baik dan benar, serta sesuai dengan penerapan akuntansi berbasis akrual diperlukan suatu **Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD)** agar transparansi dan akuntabilitas publik terjamin, diperlukan sistem akuntansi yang baik karena sistem akuntansi merupakan pendukung terciptanya pengelolaan keuangan daerah yang transparansi, adil, efektif dan efisien. Pengembangan sebuah sistem yang dianggap tepat untuk dapat diimplementasikan di daerah, sehingga dapat menghasilkan SAKD yang diharapkan dapat mengganti sistem akuntansi yang selama ini diterapkan di pemerintah daerah.

Pasca terjadinya nomenklatur di Pemerintah kota (Pemkot) Palembang membuat beberapa SKPD harus berpindah kantor, hal ini tentu saja membuat beberapa masyarakat yang hendak meminta pelayanan masyarakat sedikit terganggu, selain terganggunya pelayanan masyarakat SKPD Kota Palembang juga memiliki sedikit masalah dalam proses pencatatan, penghapusan, pemindahtanganan, dan perubahan klasifikasi dan penyusutan terhadap asset yang akan digunakan SKPD, oleh karena itu terjadinya keterlambatan penyerahan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kota Palembang ke BPK sesuai dengan waktu yang ditentukan yaitu 3 bulan setelah akhir tahun anggaran berakhir dan juga pembagian APBD Kota Palembang belum bisa dicairkan kepada beberapa SKPD Kota Palembang, hal inilah yang membuat beberapa SKPD Kota Palembang masih belum bisa memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat (tribunnews).

Masalah lainnya yaitu masih minimnya pemahaman sumber daya manusia (SDM) SKPD Kota Palembang dalam hal penerapan akuntansi berbasis akrual

dan penerapan SAKD melalui penggunaan aplikasi Sistem Informasi Manajemen Daerah (SIMDA) untuk itu salah satu badan yaitu Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) kota Palembang memberikan pendidikan dan pelatihan kepada seluruh SKPD Kota Palembang secara bertahap, hal ini dilakukan untuk membenahi laporan agar lebih sistematis dan bisa menambah wawasan bendahara untuk mengerti apa dan bagaimana pengelolaan keuangan melalui pelaporan, baik pengertian awal mengenai kebijakan-kebijakan yang berlaku pada saat ini di Pemerintahan Birokrasi, sehingga bisa menyampaikan laporan-laporan tersebut di bidang keuangan. Dalam diklat tersebut para peserta diharapkan untuk memberikan laporan yang seimbang, yang dapat dipertanggung jawabkan, relevan, baik dan tersusun rapi sesuai dengan peraturan yang berlaku (nuansakita.com). Dari berbagai masalah yang dialami oleh beberapa SKPD Kota Palembang tersebut menggambarkan masih belum maksimalnya penerapan SAKD di SKPD Kota Palembang dalam menyajikan laporan keuangan yang baik dan benar, serta sesuai dengan standar akuntansi berbasis akrual.

SAKD memiliki peran yang sangat penting dalam memberikan informasi atas aktivitas dan kinerja finansial Pemerintah Daerah untuk memfasilitasi tercapainya transparansi dan akuntabilitas publik. Tuntutan dilaksanakannya akuntabilitas keuangan mengharuskan pemerintah daerah untuk memperbaiki sistem pencatatan dan pelaporan. Pemerintah Daerah dituntut untuk tidak sekedar melakukan *vertical reporting*, yaitu pelaporan kepada pemerintah atasan (termasuk pemerintah pusat), akan tetapi juga melakukan *horizontal reporting*, yaitu pelaporan kinerja Pemerintah Daerah kepada DPRD dan Masyarakat luas sebagai bentuk *horizontal accountability*. Dalam konteks otonomi daerah, *value for money* merupakan jembatan untuk menghantarkan Pemerintah Daerah mencapai *Good Governance*. *Value for money* harus dioperasikan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana publik (*public money*) yang mendasarkan konsep *value for money*, maka diperlukan **sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah yang baik**. Anggaran Berbasis Kinerja yang baik oleh instansi

pemerintah dan pengawasan yang optimal terhadap kualitas laporan keuangan instansi pemerintah diharapkan akan dapat memperbaiki akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sehingga kinerja penyelenggaraan urusan-urusan pemerintah dapat optimal.

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas dapat dilihat bahwa Anggaran Berbasis Kinerja dan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah menjadi faktor determinan untuk mendukung penerapan *Good Governance* yang dapat berpengaruh dalam meningkatkan Akuntabilitas Kinerja, untuk itu maka peneliti tertarik untuk meneliti tentang **“Determinasi terhadap Akuntabilitas Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Palembang”**.

1.2 Perumusan Masalah

Rumusan masalah berisi tentang permasalahan penelitian yang dirumuskan dengan memakai kalimat pertanyaan. Format rumusan masalah ini akan memegang peran kunci dalam proses penelitian karena sederhana atau rumitnya pelaksanaan penelitian sangat ditentukan oleh sederhana atau rumitnya rumusan masalah itu (Sanusi, 2014:25). Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, peneliti merumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Apakah Anggaran Berbasis Kinerja berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Palembang?
2. Apakah Sistem Akuntansi Keuangan Daerah berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Palembang?
3. Apakah Anggaran Berbasis Kinerja dan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah secara bersama-sama berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Palembang?

1.3 Batasan Masalah

Agar pembahasan dalam Penelitian ini tidak menyimpang dari permasalahan yang ada, peneliti hanya membatasi ruang lingkup pembahasannya yaitu pada Anggaran Berbasis Kinerja, Sistem Akuntansi Keuangan Daerah, dan Akuntabilitas Kinerja. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh Satuan Kerja

Perangkat Daerah (SKPD) Kota Palembang, dimana masing-masing SKPD menggunakan sampel Kepala Bagian Keuangan, Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Akuntabilitas Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Palembang.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Sistem Akuntansi Keuangan Daerah terhadap Akuntabilitas Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Palembang.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja dan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah terhadap Akuntabilitas Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Palembang.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. **Bagi pemegang kebijakan**, dalam hal ini Pemerintah Daerah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai faktor yang mempengaruhi Akuntabilitas Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah sehingga dapat dimanfaatkan dalam upaya peningkatan Akuntabilitas Publik dan sebagai masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah khususnya Satuan Kerja Perangkat Daerah di Pemerintahan Kota Palembang dalam rangka mewujudkan *good governance*.
2. **Bagi khasanah ilmu pengetahuan**, sebagai rujukan penyelesaian operasional dan pengambilan kebijakan di instansi/lembaga sektor publik. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat menambah bahan referensi dan bahan masukan untuk dilakukannya penelitian-penelitian akuntansi sektor publik selanjutnya.