

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Anggaran merupakan suatu hal penting yang menjadi pusat perhatian bagi suatu organisasi. Pada sektor swasta anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi masukan. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. (Mardiasmo, 2002;61)

Di Indonesia Sejalan dengan isu reformasi dibidang pemerintahan hingga dikeluarkanya Undang-undang No.32 tahun 2004 dan Undang-undang No.33 tahun 2004 yang ditindaklanjuti dengan keluarnya PP Nomor 58 tahun 2005 dan revisi PP dan Permendagri pendukungnya, membawa paradigma baru dalam hal pengelolaan keungan daerah. Perubahan ini terjadi karena besarnya tuntutan masyarakat terhadap transparansi dan akuntabilitas terhadap penyelenggaraan jalannya pemerintahan. Perubahan paradigma ini meliputi penyusunan anggaran berdasarkan pendekatan kinerja, dan pertanggungjawaban atas penyelenggaraan kegiatan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah, keterbukaan informasi dan tuntutan penghindaran dan pemberhasilan dari kegiatan-kegiatan yang berbau KKN.

Anggaran menjadi sesuatu yang sangat penting dipemerintahan karena dampaknya terhadap akuntabilitas pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Adanya perubahan dalam hal pertanggungjawaban dari pertanggungjawaban vertikal yaitu pelaporan kepada pemerintah atasan kepertanggungjawaban horizontal yaitu pelaporan kepada DPRD dan masyarakat luas. Hal ini menuntut DPRD mengawasi kinerja pemerintah melalui anggaran. Akuntabilitas melalui anggaran meliputi penyusunan anggaran sampai dengan pelaporan anggaran.

Penerapan anggaran berbasis kinerja diatur dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 dan diubah lagi dengan permendagri No 59 Tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah dan diperbaiki kembali dengan Permmendagri Nomor 21 tahun 2011 tentang pedoman pengelolaan daerah. Dalam peraturan ini disebutkan tentang penyusunan Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Daerah (RKA-SKPD). Adanya RKA-SKPD ini berarti telah terpenuhinya kebutuhan tentang anggaran berbasis kinerja dan akuntabilitas. Anggaran berbasis kinerja menuntut adanya out-put optimal atau pengeluaran yang dialokasikan sehingga setiap pengeluaran harus berorientasi atau bersifat ekonomi, efisien, dan efektif.

Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*) merupakan suatu sistem penyusunan anggaran yang menekankan pada hasil dan mengendalikan belanja yang berusaha untuk mengaitkan langsung antara keluaran (*output*) dengan hasil (*outcome*) yang disertai dengan penekanan terhadap efektifitas dan efisiensi anggaran yang dialok (Anggarini, 2010:99). Anggaran dengan pendekatan kinerja menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja output. Pendekatan anggaran kinerja disusun untuk mencoba mengatasi berbagai kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur yang digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik (Mardiasmo, 2002:84).

Anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menanggalkan perencanaan yang telah disusun. Pengukuran kinerja secara berkelanjutan akan memberikan umpan balik, sehingga upaya perbaikan secara terus menerus akan mencapai keberhasilan di masa mendatang (Bastian, 2006:275).

Selain penerapan anggaran berbasis kinerja, menurut Baswir (dalam Anggarini, 2010:24) pelaksanaan akuntabilitas di lingkungan organisasi sektor publik terdapat beberapa prinsip-prinsip. Salah satu prinsipnya adalah tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Pada konteks pemerintah daerah, sasaran anggaran terakup dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD). Adanya sasaran

anggaran yang jelas akan memudahkan aparat pemerintah untuk menyusun target-target anggaran. Selanjutnya target-target anggaran yang disusun akan sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai organisasi.

Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja di Indonesia mempunyai tantangan yang tidak ringan karena berubahnya sistem penganggaran. Tantangan yang lebih berat adalah merubah *mind set* tidak hanya pada lingkungan pemerintah (eksekutif), tetapi juga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif. *Mind set* DPR dalam rangk pembahasan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) diharapkan juga berubah menjadi *output base*, tidak lagi *input base*.

Penyusunan Rancangan APBD di Pemerintah Kota Palembang dimulai dengan penyusunan KUA dan PPAS dan dituangkan dalam nota kesepakatan PPA antara Kepala daerah dan DPRD setelah itu dilakukannya penyusunan dan penyampaian surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD, setelah adanya surat edaran ini setiap SKPD membuat RKA-SKPD atas program dan kegiatan yang diusulkan pada tahun bersangkutan. Kemudian dilakukannya penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD dan penyampaiannya, setelah itu dilakukannya evaluasi APBD, ketika dalam proses evaluasi ini APBD yang diajukan diterima, langkah selanjutnya adalah penetapan peraturan daerah tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.

Pemerintah Kota Palembang telah menerapkan anggaran berbasis kinerja pada penyusunan anggaran. Dengan diterapkannya anggaran berbasis kinerja diharapkan anggaran yang disusun oleh pemerintah dapat diwujudkan dengan baik sesuai dengan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai oleh pemerintah tersebut. Untuk Pemerintah Kota Palembang, berdasarkan data APBD Tahun 2014 dan 2015, secara keseluruhan telah menunjukkan adanya peningkatan kinerja dan perbaikan kinerja dalam pelaksanaannya seperti yang diuraikan pada tabel di bawah ini:

Tabel 1.2 Data Belanja Daerah Pemerintah Kota Palembang

No	Tahun	Anggaran (Rp.)	Realisasi (Rp.)	Persentase (%)
1	2014	Rp 3.153.733.368.049,39	Rp 2.812.540.073.360,45	89,18
2	2015	Rp 3.136.935.520.278,17	Rp 2.872.175.702.545,60	91,5
<i>Sumber :LAKIP Kota Palembang</i>				

Berdasarkan tabel 1.2 di atas menunjukkan peningkatan pencapaian realisasi pada tahun 2014 dan 2015 mencapai 2,32%, akan tetapi peningkatan persentase realisasi anggaran belum mencapai target anggaran, hal ini terlihat dari selisih antara anggaran dan realisasi belanja yang mengalami kelebihan anggaran. Hal inilah menunjukkan bahwa dalam penyusunan APBD masih terdapat kekurangan dan diindikasikan adanya program atau kegiatan yang belum sepenuhnya dilaksanakan.

Dengan meningkatnya pencapaian realisasi anggaran pada tahun 2014 dan 2015 ini juga menunjukkan peningkatan kinerja, hal ini dapat dilihat dari capaian kinerja program yang di tuangkan dalam LAKIP. Dalam LAKIP kota Palembang menunjukkan bahwa capaian kinerja program untuk tahun 2014 sebesar 88,06% sedangkan untuk capaian kinerja program untuk tahun 2015 sebesar 91,55%. Menurut pedoman penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah capaian kinerja program tahun 2014 dan 2015 telah menunjukkan katagori sangat baik.

Pengukuran capaian kinerja Pemerintah Kota Palembang tahun 2015 mengacu kepada Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 12 tahun 2015 tentang Pedoman Evaluasi atas Implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, yaitu dengan cara membandingkan antara realisasi capaian indikator kinerja dengan target indikator kinerja sasaran yang telah ditetapkan dalam perjanjian kinerja pemerintah Kota Palembang tahun 2015. Berdasarkan perhitungan dan analisis kinerja Pemerintah Kota Palembang yang dilakukan dengan cara membandingkan realisasi capaian kinerja dengan target indikator kinerja, ternyata tingkat pencapaian atas kegiatan dan sasaran menunjukkan capaian kinerja sebesar 91,55%. Namun masih terdapat beberapa indikator kinerja yang mengalami penurunan pada Tahun 2015, yang meliputi beberapa indikator kinerja diantaranya indikator kinerja meningkatnya

laju pertumbuhan ekonomi yang mengalami penurunan sebesar 46,47% dari tahun sebelumnya, indikator kinerja berkembangnya koperasi, usaha kecil dan menengah yang mengalami penurunan sebesar 187,95% dari tahun sebelumnya, indikator kinerja meningkatnya hasil produksi perikanan yang mengalami penurunan sebesar 53,42% dari tahun sebelumnya.

Dalam pengaruhnya terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, penerapan penganggaran berbasis kinerja yang terukur melalui tahapan siklus anggaran sesuai dengan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah yaitu, dimulai dari perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, pelaporan/pertanggungjawabkan, dan evaluasinya harus benar-benar dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat

Penelitian ini merupakan pengembangan atau replikasi dari penelitian Safrudin (2016) tentang pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja instansi pemerintah daerah, yang membedakan penelitian ini dengan penelitian Safrudin (2016) adalah objek penelitian dan variabel penelitian. Objek penelitian Safrudin (2016) adalah SKPD Kota Bandar Lampung sedangkan penelitian ini menggunakan objek penelitian SKPD Kota Palembang. Pada penelitian Safrudin (2016) menggunakan variabel penerapan anggaran berbasis kinerja sedangkan penelitian ini menambahkan satu variabel lagi yaitu kejelasan sasaran anggaran. Penggunaan variabel kejelasan sasaran anggaran ini dimaksudkan untuk melihat apakah tingkat pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan telah tercapai dengan maksimal. Selain itu menurut Baswir (dalam Anggarini, 2010:24) kejelasan sasaran merupakan salah satu prinsip pelaksanaan akuntabilitas. Adanya sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan aparat pemerintah untuk menyusun target-target anggaran. Selanjutnya target-target anggaran yang disusun akan sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai organisasi.

Melihat berbagai permasalahan yang diuraikan di atas, peneliti berkeinginan untuk melakukan penelitian dengan judul **Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja dan Kejelasan Sasaran Anggaran Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah.**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah:

1. Apakah ada pengaruh perencanaan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Palembang?
2. Apakah ada pengaruh pelaksanaan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Palembang?
3. Apakah ada pengaruh pelaporan atau pertanggungjawaban anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Palembang?
4. Apakah ada pengaruh evaluasi anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Palembang?
5. Apakah ada pengaruh kejelasan sasaran anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Palembang?
6. Apakah ada pengaruh perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, evaluasi anggaran berbasis kinerja dan kejelasan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Palembang?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang telah dikemukakan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menjelaskan pengaruh perencanaan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Palembang.
2. Untuk menjelaskan pengaruh pelaksanaan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Palembang.
3. Untuk menjelaskan pengaruh pelaporan/pertanggungjawaban anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Palembang.
4. Untuk menjelaskan pengaruh evaluasi anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Palembang.
5. Untuk menjelaskan pengaruh kejelasan sasaran anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Palembang.

6. Untuk menjelaskan pengaruh perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, evaluasi anggaran berbasis kinerja dan kejelasan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Palembang.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pikiran dan manfaat diantaranya:

1. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat memperdalam ilmu pengetahuan akuntansi sektor publik, khususnya mengenai anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di Pemerintah Kota Palembang, menambah wawasan berfikir dan menambah kemampuan intelektual.

2. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan evaluasi bagi Pemerintah Kota Palembang untuk perbaikan kinerja pemerintah dimasa yang akan datang.

3. Bagi Peneliti Lain

Sebagai bahan referensi bagi peneliti selanjutnya yang mempunyai hubungan sejenis dengan penelitian ini untuk dimasa yang akan datang.