

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Pada reformasi sekarang, penggunaan anggaran baik pemerintah pusat maupun daerah seringkali tercermin dari kinerja organisasi sektor publik yang tergambar tidak produktif, tidak efisien, rendah kualitas, dan miskin kreativitas. Terbukti dari paparan informasi yang terdapat dalam harian bisnis Indonesia yang menyatakan kegemaran terhadap para pejabat instansi pemerintah daerah maupun pusat yang sering melakukan pemborosan, yang berakibat negara terbebani oleh pembiayaan yang meliputi tidak produktif, efektif, dan efisiensi kerja yang mana tentu berdampak pada rendahnya kinerja dari organisasi sektor publik baik pusat atau daerah. (Bahri, 2012).

Kinerja anggaran pemerintah daerah selalu dikaitkan dengan bagaimana sebuah unit kerja pemerintah daerah dapat mencapai tujuan kerja dengan alokasi anggaran yang tersedia. Kinerja merupakan pencapaian atas apa yang telah direncanakan, baik oleh pribadi maupun organisasi (Nugroho dan Rohman, 2012). Kinerja menurut Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien, dan efektif. Pengukuran kinerja suatu instansi pemerintah lebih ditekankan pada kemampuan dalam penyerapan anggarannya. Dengan kata lain, suatu daerah dinyatakan berhasil jika dapat menyerap 100% (seratus persen) anggaran pemerintah, meskipun hasil-hasil serta dampak yang dicapai dari pelaksanaan program tersebut masih berada jauh di bawah standar (ukuran mutu). Berikut ini data laporan penyerapan APBD yang ada di Kota Palembang tahun 2017 sebagai berikut:

Tabel 1.1
Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota Palembang

Uraian	Anggaran 2017	Realisasi 2017	(%)
PENDAPATAN	3.578.989.385.107,80	3.417.593.733.021,39	95,02
Pendapatan Asli Daerah	1.091.704.605.854,90	1.091.704.605.854,90	99,31
Pendapatan Transfer	2.454.180.417.266,77	2.307.939.678.493,49	94,04
Lain-lain Pendapatan Yang Sah	25.500.000.000,00	17.949.448.673,00	4,59
BELANJA	3.383.208.534.684,50	3.141.848.658.597,72	92,37
Belanja Operasi	2.489.421.736.518,84	2.283.607.852.669,95	91,73
Belanja Modal	889.936.798.165,66	857.095.134.848,37	94,42
Belanja Tak Terduga	2.650.000.000,00	64.000.000,00	2,42
Transfer	1.200.000.000,00	1.081.671.079,40	90,14
SURPLUS/DEFISIT	195.780.850.423,30	275.745.074.423,67	140,84
PEMBIAYAAN			
Penerimaan Daerah	61.345.608.682,59	62.244.691.877,37	101,47
Pengeluaran Daerah	257.126.459.105,89	240.194.062.534,67	93,41
Pembiayaan Netto	(195.780.850.423,30)	(177.949.370.657,30)	90,89
SISA LEBIH PEMBIAYAAN ANGGARAN (SILPA)	0,00	97.795.703.766,37	0,00

Sumber: Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Palembang Tahun 2017

Berdasarkan tabel 1.1 tersebut, penyerapan anggaran pada pemerintah Kota Palembang selama tahun 2017 dikatakan belum berhasil karena belum menyerapnya anggaran sebesar 100% (seratus persen). Selama ini kinerja anggaran dalam proses penyusunan, pembahasan sampai pada penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta laporan keterangan pertanggungjawaban (LKPJ), umumnya perhatian lebih terfokus pada besarnya anggaran dibandingkan melakukan penghematan dana anggaran sehingga banyak anggaran digunakan untuk hal-hal yang tidak perlu, tidak terjadi efisiensi anggaran, dan banyak penggunaan anggaran yang menyimpang dengan tujuan atau target kebijakan pemerintah. Hal ini dibuktikan dengan adanya sejumlah kasus penyalahgunaan anggaran. Berdasarkan data Badan Kepegawaian Nasional (BKN)

Sumsel yang diperoleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Kota Palembang termasuk ke dalam 14 kota terbanyak penyumbang Aparatur Sipil Negara (ASN) koruptor dengan memanfaatkan dana publik untuk kepentingan sendiri. Dengan adanya kasus tersebut banyak ASN yang diberhentikan secara tidak hormat. Kasus kedua terjadi pada tahun 2015 di lingkungan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di Kota Palembang yang mengakibatkan kerugian anggaran negara mencapai Rp. 8,3 M. (www.detiknews.com, 2018). Dengan adanya permasalahan tersebut, pemerintah daerah perlu melakukan pengelolaan dana publik yang didasarkan pada konsep dasar *performance budgeting system* (anggaran kinerja) dengan cara dikembangkan sistem anggaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dengan kinerja anggaran berkonsep *value for money*. Artinya penyusunan, pembahasan, penetapan sampai pengawasan pelaksanaan anggaran tidak cukup dengan hanya melihat besar kecilnya anggaran yang merupakan masukan, tapi juga harus memperhatikan kinerja anggaran tersebut yang meliputi capaian kinerja, keluaran, hasil dan manfaat serta tepat tidaknya kelompok sasaran kegiatan yang dibiayai anggaran.

Sebagai bagian dari sektor publik pemerintah selalu disoroti karena pengelolaan anggaran yang tidak efisien dan tidak efektif serta mengalami kebocoran anggaran. Tuntutan baru agar pemerintah dapat meningkatkan pelayanan melalui perwujudan *value for money* dalam menjalankan dan melaksanakan kegiatannya. *Value for money* merupakan konsep pengelolaan pelayanan umum yang berdasarkan pada tiga elemen utama yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Kinerja anggaran dikaitkan dengan *value for money* karena masih banyaknya anggaran yang belum dilakukan secara ekonomi (biaya yang tinggi, hasil yang minim atau anggaran yang digunakan tidak berdasarkan pada kebutuhan atau skala prioritas, serta anggaran yang boros). Pemerintah seharusnya bisa memperbaiki sejumlah hal yang menjadi penyebab bahwa pelaksanaan pengelolaan anggaran yang tidak berdasarkan pada *value for money*. Salah satu cara yang biasa dilakukan untuk memperbaiki atau mengevaluasi adalah dengan melakukan penilaian kinerja, mulai dari tahap perencanaan sampai pada tahap terlaksananya anggaran dengan menggunakan konsep *value for money*. Menurut Debi P, (2015:18), *value for*

money merupakan suatu konsep pengelolaan yang mendasarkan pada tiga unsur elemen utama, yaitu ekonomi, efisiensi, efektivitas. Ekonomi merupakan pemerolehan input dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada harga yang terendah. Ekonomi terkait dengan sejauh mana suatu organisasi sektor publik dapat meminimalisir input resources yang digunakan dengan menghindari pengeluaran yang boros (inefisien). Efisiensi merupakan pencapaian output yang maksimum dengan input tertentu atau penggunaan input yang terendah untuk pencapaian output tertentu. Efektivitas adalah tingkat pencapaian dari hasil program dengan target yang ditetapkan. Secara singkat, efektivitas merupakan perbandingan outcome dan output. Ketiga hal tersebut merupakan elemen pokok *value for money* yang saling terikat. Ketiga hal tersebut perlu ditambah dua elemen lain yaitu keadilan (*equity*) dan pemerataan atau kesetaraan (*equality*).

Anggaran yang tidak baik akan menggambarkan standar ketidakefektivitas dan ketidakefisiensi karena memuat suatu set keluaran yang diinginkan. Tidak akan terwujud suatu pemerintahan yang baik jika anggaran tidak dikelola dengan baik. Permasalahan yang dapat diteliti dalam kinerja anggaran saat ini adanya tuntutan pelaksanaan mewujudkan kualitas sumber daya manusia, akuntabilitas publik, transparansi publik, ketepatan waktu oleh organisasi sektor publik seperti unit-iniit kerja, baik pusat maupun daerah. Anggaran yang tidak baik akan menggambarkan standar ketidakefektivitas dan ketidakefisiensi karena memuat suatu set keluaran yang diinginkan. Tidak akan terwujud suatu pemerintahan yang baik jika anggaran tidak dikelola dengan baik. Permasalahan yang dapat diteliti dalam kinerja anggaran saat ini adanya tuntutan pelaksanaan mewujudkan kualitas sumber daya manusia, transparansi publik, akuntabilitas publik, ketepatan waktu oleh organisasi sektor publik seperti unit-iniit kerja, baik pusat maupun daerah.

Faktor pertama dalam rangka mencapai kinerja anggaran pada pemerintah perlu didukung dengan adanya sumber daya manusia yang berkualitas. Kualitas sumber daya manusia merupakan salah satu unsur terpenting dalam kinerja anggaran. Dengan adanya laporan pengelolaan anggaran yang baik dan memiliki kualitas sumber daya manusia yang terlatih, sangat dibutuhkan dalam laporan pengelolaan anggaran pada pemerintah dikarenakan apabila kualitas sumber daya

manusia tidak memiliki latar belakang Pendidikan, pemahaman, pelatihan, serta kesiapan maka dapat dikatakan bahwa kinerja anggaran yang dilakukan oleh setiap instansi pemerintah tidak berjalan dengan baik. Dalam pemeriksaannya, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) menemukan permasalahan, yaitu pemerintah daerah belum menemukan Sumber Daya Manusia baik secara kualitas maupun kuantitas, dikarenakan masih banyak Sumber Daya Manusia yang bukan berlatar belakang ilmu akuntansi. Dalam pengelolaan keuangan daerah yang baik, pemerintah daerah harus memiliki sumber daya manusia yang kompeten, yang didukung dengan latar belakang akuntansi, sering mengikuti pendidikan dan pelatihan, dan mempunyai pengalaman dibidang keuangan. Hal tersebut diperlukan untuk menerapkan sistem akuntansi yang ada. Sumber daya manusia (SDM) yang kompeten tersebut akan mampu memahami logika akuntansi yang ada dengan baik. Kegagalan sumber daya manusia pemerintah daerah dalam memahami dan menerapkan logika akuntansi akan berdampak pada kekeliruan kinerja anggaran yang dibuat dan ketidaksesuaian laporan dengan standar yang ditetapkan oleh pemerintah. (www.cnnindonesia.com, 2017).

Faktor kedua dan ketiga yang mempengaruhi kinerja anggaran yaitu akuntabilitas dan transparansi. Akuntabilitas dan transparansi merupakan azas yang menentukan setiap kegiatan dan hasil akhir dari kinerja anggaran harus dapat dipertanggungjawabkan kepada yang berkepentingan dalam kinerja anggaran. Ciri utama dalam pengelolaan anggaran yaitu akuntabilitas dan transparansi. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, merupakan upaya nyata mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara tersebut melalui laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum. Dalam standar akuntansi pemerintah disebutkan bahwa laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi keuangan. Laporan keuangan yang berkualitas menunjukkan bahwa kepala daerah bertanggungjawab dalam mengelola organisasi, sehingga pemerintah dapat mewujudkan pengelolaan keuangan pemerintah yang transparan, sehingga memperkuat komitmen bersama dalam meningkatkan transparansi dan

akuntabilitas pengelolaan keuangan negara guna mewujudkan tata kelola yang baik. Namun pada kenyataannya bahwa Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) masih menemukan berbagai permasalahan seperti, pengelolaan Kas, Pengelolaan Piutang, Pengelolaan Aset Tetap, Pengelolaan Pendapatan, dan Pengelolaan Belanja Pegawai. (www.detiksumsel.com, 2018). Lemahnya pengelolaan anggaran tersebut akan mengakibatkan kurangnya transparansi dan akuntabilitas dalam mengelola anggaran. Dengan adanya permasalahan tersebut akan menghambat kinerja pemerintah dalam mengelola anggarannya.

Dalam kinerja anggaran yang juga menjadi faktor keempat untuk mencapai kinerja anggaran yang baik yaitu ketepatan waktu. Sebuah anggaran dituntut juga dalam halnya ketepatan waktu dimana diharapkan adanya komunikasi informasi secara lebih awal, untuk menghindari adanya keterlambatan atau penundaan pengambilan keputusan dalam menyusun pelaporan kinerja anggaran yang berkualitas. Di Palembang masih ada beberapa instansi pemerintah dalam hal ini adalah dinas-dinas yang terlambat melaporkan keuangannya. Hal ini dibuktikan dengan adanya empat instansi pemerintah yang belum menyelesaikan laporan keuangan tersebut adalah Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR), Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman (Pera KP), Dinas Pendidikan (Disdik) dan Dinas Kesehatan (Dinkes). (www.palembangtribunnews.com, 2017). Keterlambatan ini dapat membahayakan penilaian Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap laporan keuangan yang selama 8 kali berturut-turut menerima opini wajar tanpa pengecualian (WTP), Laporan keuangan sebagai sebuah informasi akan bermanfaat apabila informasi yang dikandungnya disediakan tepat waktu bagi pembuat keputusan sebelum informasi tersebut kehilangan kemampuannya dalam mempengaruhi pengambilan keputusan. Semakin cepat informasi diungkapkan, maka akan semakin relevan informasi tersebut bagi para pengguna laporan keuangan. Dampak dari ketidaktepatnya waktu mengakibatkan kesalahan dalam pengambilan keputusan atau resiko menimalnya keputusan yang diambil kurang berkualitas, meskipun tidak salah.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan maka peneliti tertarik untuk mengambil judul “**Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja Anggaran Berkonsep *Value for Money* pada Pemerintah Kota Palembang**”.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana pengaruh kualitas sumber daya manusia terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money* pada Pemerintah Kota Palembang?
2. Bagaimana pengaruh akuntabilitas terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money* pada Pemerintah Kota Palembang?
3. Bagaimana pengaruh transparansi terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money* pada pada Pemerintah Kota Palembang?
4. Bagaimana pengaruh ketetapan waktu terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money* pada pada Pemerintah Kota Palembang?
5. Bagaimana pengaruh kualitas sumber daya manusia, akuntabilitas, transparansi dan ketepatan waktu terhadap kinerja anggaran berkonsep *value for money* pada Pemerintah Kota Palembang?

1.3 Batasan Masalah

Agar penelitian ini tidak terlalu luas dan menyimpang dari permasalahan yang ada, maka peneliti membatasi ruang lingkup penelitian hanya pada faktor-faktor yang berpengaruh terhadap Kinerja Anggaran Berkonsep *Value for Money*, yaitu Kualitas Sumber Daya Manusia, Akuntabilitas, Transparansi dan Ketepatan Waktu. Objek penelitian ini dilakukan pada Pemerintah Kota Palembang dan peneliti mengambil sampel pada 31 Organisasi Perangkat daerah (OPD). Penentuan ukuran sampel dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan konsep sampling total, di mana seluruh populasi dijadikan sampel. Dengan demikian sampel penelitian ini adalah 31 Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kota Palembang. Responden dalam penelitian ini adalah kepala OPD, Kepala Bagian Anggaran, dan Bendahara Penerimaan, di 31 OPD Kota Palembang

1.4 Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Setiap penelitian yang dilakukan terhadap suatu masalah pasti mempunyai tujuan yang ingin dicapai. Dalam hal ini yang menjadi tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia terhadap Kinerja Anggaran Berkonsep *Value for Money* pada pada Pemerintah Kota Palembang.
2. Untuk mengetahui pengaruh Akuntabilitas terhadap Kinerja Anggaran Berkonsep *Value for Money* pada pada Pemerintah Kota Palembang.
3. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh Transparansi terhadap Kinerja Anggaran Berkonsep *Value for Money* pada Pemerintah Kota Palembang.
4. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh Ketepatan Waktu terhadap Kinerja Anggaran Berkonsep *Value for Money* pada Pemerintah Kota Palembang.
5. Untuk mengetahui pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia, Akuntabilitas, Transparansi, dan Ketepatan Waktu terhadap Kinerja Anggaran Berkonsep *Value for Money* pada Pemerintah Kota Palembang.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan dikarenakan memiliki manfaat yaitu:

1. Bagi Penulis
Untuk mengembangkan pengetahuan dan wawasan dalam peningkatan kemampuan berpikir dan membuat suatu karya tulis di bidang ilmiah.
2. Bagi Akademis
Sebagai kerangka ilmiah untuk melakukan suatu penelitian selanjutnya dan sebagai acuan terhadap teori-teori yang sudah ada.
3. Bagi Pemerintah
Sebagai masukan terhadap Pemerintah di Kota Palembang tentang Pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia, akuntabilitas, transparansi dan Ketepatan Waktu terhadap Kinerja Anggaran berkonsep *value for money*.