

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Penerapan anggaran berbasis kinerja di instansi pemerintah yang ada di Indonesia sudah direncanakan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara serta mulai diterapkan secara bertahap pada tahun anggaran 2005. Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga sebagai operasionalisasi kebijakan penganggaran berbasis kinerja pada instansi pemerintah di Indonesia. Kemudian Departemen Keuangan mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 54/PMK.02/2005 untuk mengatur lebih rinci penerapan anggaran berbasis kinerja serta mengembangkan aplikasi program komputer RKA-KL.

Sebelum sistem anggaran berbasis kinerja diterapkan, Pemerintah Kota Palembang masih menggunakan sistem anggaran tradisional, yang mana pada sistem ini masih menekankan biaya yang dikeluarkan dibandingkan dengan hasil yang akan dicapai. Sehingga sering terjadi adanya pengeluaran pemerintah yang kurang jelas sarannya. Hal ini mengakibatkan terjadinya pemborosan keuangan negara. Anggaran tradisional mempunyai dua ciri utama yaitu cara penyusunan anggaran dengan pendekatan *incrementalism* dan susunan anggaran yang bersifat *line item*.

Penyusunan anggaran yang didasarkan atas pendekatan *incrementalism* yaitu hanya menambahkan atau mengurangi jumlah rupiah pada komponen anggaran yang telah ada sebelumnya yang mengakibatkan terjadinya kesalahan pada periode tahun selanjutnya ketika menyusun anggaran. Karena tidak berdasarkan pada kebutuhan yang nyata. Sedangkan anggaran tradisional dengan pendekatan *line item* didasarkan atas sifat *nature* dari penerimaan dan pengeluaran yang tidak memungkinkan untuk menghilangkan item-item penerimaan dan pengeluaran yang

telah ada dalam struktur anggaran. Meskipun ada beberapa item yang sudah tidak relevan digunakan untuk periode selanjutnya.

Hal ini mengakibatkan tidak dapat dilaksanakannya penilaian kinerja pemerintah, karena tolak ukur kinerjanya berupa ketaatan dalam penggunaan dana yang diusulkan. Masalah utama dalam pendekatan *incrementalism* yaitu tidak adanya perhatian terhadap konsep *value for money*. Sehingga setiap akhir tahun anggaran terjadi kelebihan anggaran dalam pengalokasiannya serta dipaksakan pada aktivitas-aktivitas yang sebenarnya kurang tepat untuk dilaksanakan. Dengan adanya sistem anggaran berbasis kinerja diharapkan dapat mengatasi masalah-masalah yang terjadi di dalam sistem anggaran tradisional.

Anggaran merupakan suatu perencanaan dalam organisasi yang disusun secara terpadu dan menggunakan satuan moneter untuk periode tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya yang digunakan untuk membiayai seluruh kegiatan yang akan dilaksanakan oleh masing-masing organisasi. Artinya anggaran merupakan salah satu hal yang sangat penting untuk melaksanakan program kerja pemerintah yang telah ditetapkan sebelumnya. Tanpa adanya anggaran, pemerintah tidak dapat mewujudkan program kerjanya untuk kepentingan publik. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara hendaknya Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (RK-SKPD) disusun dengan pendekatan prestasi kerja yang akan dicapai.

Sistem anggaran berbasis kinerja sangat menekankan pada konsep *value for money* yang terdiri dari tiga elemen utama yang dijadikan sebagai konsep dalam mengelola organisasi sektor publik yang meliputi ekonomi, efisien, dan efektif. Dimana konsep ekonomi terkait dengan perolehan input yang semurah mungkin. Konsep efisien terkait dengan biaya rata-rata terendah untuk menghasilkan output. Sedangkan konsep efektif terkait dengan pencapaian tujuan yang paling berdaya guna. Dalam menyusun anggaran berbasis kinerja pemerintah daerah hendaknya lebih dulu mempunyai Rencana Strategis (Renstra) yang telah disusun secara objektif yang dimulai dengan perumusan isu-isu strategis yang direspon dengan program dan kegiatan yang relevan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan yang ada di lingkungan pemerintah. Ada 8 isu strategis yang ada di

Kota Palembang yang harus direalisasikan oleh Wali Kota Palembang yaitu pendidikan, kesehatan, sampah, banjir, pariwisata, kemacetan, perdagangan, dan investasi yang harus dijalankan oleh Pemerintah Kota Palembang sampai tahun 2023.

Dengan adanya sistem tersebut diharapkan pemerintah daerah dapat mengelola anggaran dengan sebaik-baiknya yang mengutamakan prestasi dan hasil kerja yang ingin dicapai. Sehingga isu-isu strategis yang ada di Kota Palembang dapat diatasi sesuai dengan apa yang diharapkan. Anggaran berbasis kinerja merupakan anggaran yang disusun dengan mengutamakan prestasi dan hasil kerja yang ingin dicapai dari setiap program kerja yang telah ditetapkan sebelumnya. Anggaran berbasis kinerja merupakan sistem penyusunan anggaran yang mengutamakan pada *output* organisasi yang berkaitan sangat erat dengan visi, misi, tujuan, sasaran, program, dan kegiatan yang telah disusun sebelumnya. Anggaran yang tidak efektif dan efisien akan menyebabkan perencanaan yang telah disusun.

Pengukuran kinerja yang berkelanjutan dapat memberikan umpan balik sehingga upaya perbaikan akan dilakukan secara terus menerus demi mencapai keberhasilan di masa mendatang. Anggaran berbasis kinerja diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik yang diberikan sehingga dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat dan meningkatkan kinerja pemerintah sehingga dapat tercipta tata kelola keuangan pemerintahan yang lebih baik. Hal ini terlihat dari peningkatan penyerapan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kota Palembang pada tahun 2016 dan tahun 2018 mengalami peningkatan meskipun belum sepenuhnya mencapai 100%.

Pada tahun 2016 Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Palembang mencatat serapan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Kota Palembang baru mencapai 60% pada saat memasuki triwulan keempat pada tahun 2016. Hal ini disebabkan ada beberapa Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang belum mampu melakukan penyerapan anggaran di atas 50%. Serapan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) sebesar 60% berasal dari belanja tak langsung yang mencapai 70%. Sedangkan belanja langsung baru

mencapai 40% dari total anggaran yang ada (Sumber : [www.m.bisnis.com](http://www.m.bisnis.com) tanggal 4 Oktober 2016, 15:54 WIB – Oleh: Dinda Wulandari).

Pada tahun 2018, serapan anggaran di lingkungan Pemerintah Kota Palembang mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Dimana, dari catatan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Palembang usai pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serapan anggaran sudah mencapai 70% atau 2,5 Triliun Rupiah dari total Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) tahun 2018 sebesar 3,3 Triliun Rupiah (Sumber : [www.rmolsumsel.com](http://www.rmolsumsel.com) tanggal 12 September 2018, 23:15 WIB – Laporan: Raden Mohd. Solehin).

Hal ini menunjukkan bahwa penyerapan anggaran di Kota Palembang masih belum optimal. Sehingga anggaran berbasis kinerja belum dapat diimplementasikan dengan sebaik-baiknya. Hal ini dilihat dari serapan anggaran Pemerintah Kota Palembang yang belum sepenuhnya terserap. Karena hanya 60% anggaran pada tahun 2016 terserap dan pada tahun 2018 serapan anggaran sebesar 70% artinya belum mencapai 100%. Ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi implementasi anggaran berbasis kinerja yaitu *good governance*, komitmen organisasi perangkat daerah, kompetensi akuntansi sumber daya manusia, dan sistem pengendalian intern.

*Good governance* merupakan konsep yang mengacu pada pencapaian keputusan yang pelaksanaannya dapat dipertanggungjawabkan. Di Indonesia *good governance* mulai dirintis dan diterapkan sejak era reformasi yang menyebabkan terjadinya perombakan pada sistem pemerintahan di Indonesia yang dituntut untuk melakukan proses demokrasi yang bersih. Melalui penerapan *good governance* di lingkungan pemerintah diharapkan dapat menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik dalam hal penggunaan wewenang, administrasi, ekonomi, dan politik untuk mengelola masalah negara dalam semua tingkatan berdasarkan aspek transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, efisiensi dan efektivitas serta tanggap terhadap kebutuhan atau masalah masyarakat dalam sebuah kerangka umum yang jelas. Penelitian yang dilakukan oleh Kadek Marlina Nalarreason, dkk pada tahun 2014 menjelaskan bahwa anggaran berbasis kinerja yang didukung oleh sebuah tata kelola pemerintah yang baik dan pelaksana yang kompeten, dirasa mampu

mereduksi tindakan korupsi dan meningkatkan kembali rasa kepercayaan dari masyarakat yang hilang.

Apabila konsep *good governance* sudah matang maka akan menghasilkan sumber daya manusia yang kompeten. Sehingga bisa mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja di lingkungan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang akan mengurangi pengeluaran anggaran yang sia-sia serta dapat memenuhi apa yang dibutuhkan oleh masyarakat ke depannya. *Good governance* menjadi faktor penentu bagi keberhasilan dalam mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja khususnya di Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kota Palembang.

Apabila konsep *good governance* dilaksanakan dengan sebaik-baiknya terutama dalam hal pengelolaan anggaran pemerintah daerah diharapkan tidak terjadi lagi pengalokasian dan pengeluaran anggaran yang cuma-cuma. Penerapan *good governance* dianggap mampu mengatasi berbagai keluhan dari masyarakat, sehingga pelaksanaan anggaran berbasis kinerja terlaksana dengan optimal. Konsep *good governance* yang matang dan manusia yang memiliki kompetensi dari segi intelektual dan emosional merupakan perpaduan yang mampu mendukung terlaksananya anggaran berbasis kinerja. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Kadek Marlina Nalarreason, dkk pada tahun 2014 menyebutkan bahwa konsep yang baik akan terlaksana juga dengan pelaksana yang kompeten.

Selain *good governance* yang menjadi faktor yang mempengaruhi implementasi anggaran berbasis kinerja, dalam sebuah organisasi juga dibutuhkan sebuah komitmen organisasi yang harus dipegang oleh setiap sumber daya manusia yang berada di lingkungan Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Komitmen organisasi merupakan sikap atau tingkah laku seseorang kepada organisasi berupa loyalitas dan tercapainya visi, misi, serta tujuan organisasi. Seseorang yang memegang komitmen organisasi akan senantiasa mempunyai semangat kerja yang tinggi untuk bekerja pada organisasi tersebut dan tetap menjadi anggota organisasi tersebut.

Dalam mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja diperlukan sebuah komitmen organisasi agar Rencana Strategis (Renstra) yang telah disusun dan direncanakan dapat berjalan dengan lancar dan tepat pada sasaran. Sehingga

tidak terjadi penyelewengan anggaran yang mengakibatkan kerugian negara. Orang yang berkomitmen tinggi, dia akan selalu menjalankan setiap rencana kerja sesuai apa yang ia rencanakan. Oleh karena itu, diperlukan sebuah komitmen organisasi dalam lingkungan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) khususnya Kota Palembang agar implementasi anggaran berbasis kinerja dapat berjalan secara efektif dan efisien. Sehingga pelayanan dan kesejahteraan masyarakat meningkat.

Oleh karena itu, penerapan anggaran berbasis kinerja dimulai dari perencanaan kinerja yang berisi komitmen Organisasi Perangkat Daerah (OPD) tentang kinerja yang akan dihasilkan yang dituangkan ke dalam program-program dan kegiatan yang akan dilaksanakan sesuai dengan visi dan misi masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang ada di Kota Palembang. Tanpa adanya sebuah komitmen organisasi, anggaran berbasis kinerja tidak dapat diimplementasikan secara efektif dan efisien serta program-program kegiatan pemerintah tidak dapat terlaksana dengan sepenuhnya sesuai apa yang direncanakan sebelumnya.

Dalam merealisasikan anggaran sudah tentu diperlukan sumber daya manusia yang kompeten khususnya di bidang akuntansi dan keuangan. Kompeten tidak hanya dari segi intelektual, namun terdapat beberapa aspek yang termasuk dalam kompetensi tersebut seperti pengetahuan, keterampilan, konsep diri dan nilai-nilai, karakteristik, pribadi, dan motif. Sumber daya manusia dalam sebuah organisasi sama pentingnya dalam pekerjaan itu sendiri. Tanpa adanya sumber daya manusia, organisasi tersebut tidak dapat berjalan dengan semestinya. Sumber daya manusia menjadi faktor penentu organisasi.

Sumber daya manusia yang mempunyai kompetensi akan menjadi aspek yang menentukan keberhasilan organisasi tersebut. Begitu pula dengan mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja dibutuhkan sumber daya manusia yang kompeten agar dalam pelaksanaannya dapat menghasilkan tujuan dan sasaran yang tepat dari program yang telah dibuat sebelumnya. Hal yang paling penting dalam menghadapi implementasi perubahan sistem penganggaran adalah permasalahan kesiapan sumber daya manusia. Sumber daya manusia harus terus-

menerus dibenahi sehingga selalu siap menghadapi perubahan khususnya dalam proses penganggaran dalam peningkatan kinerja pemerintah.

Peningkatan kompetensi di bidang penganggaran juga dapat dilaksanakan secara terkoordinasi dalam satu atap sehingga efisien dan efektif (Cholifah, 2013). Peningkatan kompetensi sumber daya manusia menjadi sangat penting untuk meningkatkan kinerja pegawai dalam melaksanakan tugas. Semakin kompeten sumber daya manusia maka akan lahirnya komitmen yang kuat dalam penyelesaian tugas. Peran utama dalam penyempurnaan implementasi anggaran berbasis kinerja yaitu sumber daya manusia dan pemerintah itu sendiri terutama untuk di bidang akuntansi dan keuangan.

Penyusunan anggaran berbasis kinerja tidak semata-mata dilakukan oleh mesin, namun manusia juga memegang kontrol penting dalam penyusunannya. Sumber daya manusia yang berkompeten serta memiliki pengetahuan dan keterampilan yang memadai menjadi faktor terpenting penentu keberhasilan dari implementasi anggaran berbasis kinerja. Selain kompetensi akuntansi sumber daya manusia dalam pengimplementasian anggaran berbasis kinerja dibutuhkan sistem pengendalian intern dalam lingkungan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dimana sistem pengendalian intern pada pemerintah juga sangat diperlukan guna mencapai kinerja yang baik. Sehingga dapat terwujudnya keberhasilan dalam mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja.

Sistem pengendalian intern akan memberikan jaminan yang memadai, bukan jaminan yang absolut, karena untuk membangun sistem yang sangat sempurna sangatlah sulit dan mahal. Sistem pengendalian intern juga harus perlu direviu, dievaluasi, diuji, dan diperbaiki agar pelaksanaannya dapat berjalan sesuai apa yang diharapkan. Dalam lingkungan pemerintah juga terdapat sistem pengendalian intern yang dikenal dengan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP).

Dengan adanya sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintah diharapkan dapat mewujudkan keberhasilan dalam mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja di Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Fungsi dari sistem pengendalian intern pemerintah yaitu untuk memonitor apakah seluruh

perilaku pegawai pemerintah sudah berorientasi pada pencapaian anggaran berbasis kinerja yang diinginkan dengan melakukan koreksi atau rekomendasi jika ditemukan penyimpangan dari hasil target anggaran yang diinginkan. Sehingga mengakibatkan semakin tingginya tingkat pengawasan intern dalam suatu Organisasi Perangkat Daerah (OPD) maka penerapan anggaran berbasis kinerja diharapkan akan semakin meningkat.

Sistem Pengendalian Intern terdiri atas lima unsur yang meliputi lingkungan pengendalian, penilaian resiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan pengendalian intern. Kelima unsur dari Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) diharapkan dapat menciptakan keberhasilan dalam mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja di Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kota Palembang.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah dikemukakan, peneliti berkeinginan untuk meneliti lebih lanjut tentang Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja yang didasarkan pada *Good Governance*, Komitmen Organisasi Perangkat Daerah, Kompetensi Akuntansi Sumber Daya Manusia, dan Sistem Pengendalian Intern sekaligus menuangkannya ke dalam penelitian ini dengan judul **“Analisis Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Palembang”**.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka dapat dirumuskan masalahnya sebagai berikut :

1. Apakah *Good Governace* berpengaruh secara parsial terhadap Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Palembang?
2. Apakah Komitmen Organisasi Perangkat Daerah berpengaruh secara parsial terhadap Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Palembang?



3. Apakah Kompetensi Akuntansi Sumber Daya Manusia berpengaruh secara parsial terhadap Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Palembang?
4. Apakah Sistem Pengendalian Intern berpengaruh secara parsial terhadap Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Palembang?
5. Apakah *Good Governance*, Komitmen Organisasi Perangkat Daerah, Kompetensi Akuntansi Sumber Daya Manusia, dan Sistem Pengendalian Intern berpengaruh secara simultan terhadap Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Palembang?

### **1.3 Batasan Masalah**

Berdasarkan perumusan masalah yang telah di kemukakan di atas, maka peneliti hanya membatasi pembahasannya yaitu pada variabel *Good Governance*, Komitmen Organisasi Perangkat Daerah, Kompetensi Akuntansi Sumber Daya Manusia, dan Sistem Pengendalian Intern terhadap Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Palembang. Penelitian ini dilakukan pada Pemerintah Kota Palembang dengan objek penelitian pada 29 Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kota Palembang dengan melibatkan 4 orang responden pada masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kota Palembang yang meliputi Kepala Dinas/Badan, Kasubag Keuangan, Bendahara Penerimaan, dan Bendahara Pengeluaran.

### **1.4 Tujuan dan Manfaat Penulisan**

#### **1.4.1 Tujuan Penulisan**

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan penulisan yang didapatkan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh *Good Governace* terhadap Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Palembang secara parsial.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Komitmen Organisasi Perangkat Daerah terhadap Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Palembang secara parsial.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Kompetensi Akuntansi Sumber Daya Manusia terhadap Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Palembang secara parsial.
4. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Sistem Pengendalian Intern terhadap Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Palembang secara parsial.
5. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh antara *Good Governance*, Komitmen Organisasi Perangkat Daerah, Kompetensi Akuntansi Sumber Daya Manusia, dan Sistem Pengendalian Intern terhadap Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Palembang secara simultan.

#### **1.4.2 Manfaat Penulisan**

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka manfaat penulisan yang didapatkan dari penelitian ini adalah :

1. Secara Teoritis
  - a. Mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya pada Variabel *Good Governance*, Komitmen Organisasi Perangkat Daerah, Kompetensi Akuntansi Sumber Daya Manusia, dan Sistem Pengendalian Intern terhadap Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Palembang
  - b. Sebagai referensi bagi peneliti selanjutnya yang memberikan kontribusi untuk menambah pengetahuan tentang Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Palembang
2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbang saran bagi Organisasi Perangkat Daerah Kota Palembang dari waktu ke waktu, sehingga Organisasi Perangkat Daerah Kota Palembang terpacu untuk terus menerus

mengimplementasikan Anggaran Berbasis Kinerja guna tercapainya visi, misi, tujuan, sasaran, dan program yang telah ditetapkan.