

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Salah satu unsur reformasi sektor publik adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan kota. Arah yang terlalu besar dari pemerintah pusat tersebut menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah seringkali menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan, dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Besarnya arahan dari pemerintah pusat tersebut didasarkan pada dua alasan utama, yaitu untuk menjamin stabilitas nasional, dan karena sumber daya manusia daerah yang dirasa masih relatif lemah. Sehingga sentralisasi otoritas dipandang sebagai prasyarat menciptakan persatuan dan kesatuan nasional serta mendorong pertumbuhan ekonomi. Pada awalnya pandangan tersebut benar, namun dalam jangka panjang, sentralisasi tersebut telah memunculkan masalah rendahnya akuntabilitas, memperlambat pembangunan infrastruktur, serta memperlambat pembangunan kelembagaan sosial ekonomi di daerah (Bastin dan Smoke, 1992 dalam Mardiasmo, 2004: 4).

Krisis multidimensional yang terjadi pada tahun 1998 yang mengancam disintegrasi bangsa mengakibatkan lemahnya keamanan dan ketertiban umum serta ketidakpastian hukum. Pada masa ini pemerintah pusat sulit untuk mengatasi masalah multi aspek yang terjadi di daerah. Oleh karena itu pemerintah pusat

memberikan otonomi kepada pemerintah daerah untuk mengurus daerahnya termasuk segala potensi sumber daya yang ada di wilayahnya.

Dengan adanya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah yang kemudian direvisi menjadi UU no. 32 dan UU No. 33 Tahun 2004 menjadi awal tonggak peraturan diselenggarakannya otonomi daerah. Dengan adanya otonomi daerah tersebut diharapkan akan mampu menghasilkan pemerintah daerah otonom yang efisien, efektif, akuntabel, transparan, dan responsif secara berkesinambungan atau yang mampu mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik perlu upaya perbaikan secara terus menerus atas manajemen keuangan publik. Hal ini seiring dengan tuntutan dilakukan transparansi dan akuntabilitas publik. Tuntutan dilakukannya akuntabilitas publik tersebut sebenarnya bukan hal yang baru sama sekali, karena masyarakat di negara manapun menghendaki pemerintah sebagai pengemban amanat masyarakat bertanggung jawab atas kinerja yang telah dilakukannya. Hal tersebut karena pemerintah berkewajiban untuk mengelola dana masyarakat dalam rangka menjalankan pemerintahannya.

Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana masyarakat yang mendasarkan konsep *Value For Money*, maka diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah yang berorientasi pada kinerja (*performance budget*).

*Building Institutions for Good Governance-BIGG* (2001) (dalam Rahardjo Adisasmita, 2011: 52) menyebutkan bahwa, ‘anggaran kinerja adalah anggaran yang menghubungkan pengeluaran dengan hasil yang diinginkan.’ Melalui proses anggaran kinerja, pemerintah kota/ kabupaten menetapkan keluaran dan hasil dari masing-masing program dan pelayanan, kemudian pemerintah daerah dapat membuat target untuk pencapaiannya. Dengan demikian, pengeluaran dilakukan berdasar prioritas dan unit kerja harus bertanggungjawab terhadap hasil (*output dan outcome*).

PP No 105 dan 108 Tahun 2000 mengatur mengenai penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berdasarkan kinerja. Hal senada juga diungkapkan oleh anggota panitia anggaran (Panggar) DPRD Kota Bandung, Endrizal Nazar, bahwa APBD merupakan anggaran berbasis kinerja sehingga semua program harus terukur. APBD juga merupakan salah satu alat penilaian kinerja Pemerintah Kota Bandung sehingga penyerapannya harus digunakan secara maksimal demi meningkatkan pelayanan publik. (<http://www.infoanda.com>, 2012)

Berikut ini adalah Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kota Bandung Tahun Anggaran 2011 (sebelum dilakukan audit BPK-RI):

**Tabel 1.1**  
**Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kota Bandung TA 2011**  
**(Sebelum dilakukan audit BPK-RI)**

No	Uraian	Tahun Anggaran 2011 Setelah Perubahan		
		Anggaran	Realisasi	%
	<b>PENDAPATAN:</b>			
1	Pendapatan Asli Daerah	719.988.881.243,00	834.595.864.970,00	115,92
2	Dana Perimbangan	1.429.761.007.742,00	1.405.392.570.456,00	98,30
3	Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah	901.381.856.560,23	875.308.088.481,00	97,11
	<b>JUMLAH PENDAPATAN</b>	<b>3.051.131.745.545,23</b>	<b>3.115.296.523.907,00</b>	<b>102,10</b>
	<b>BELANJA:</b>			
1	Belanja Tidak Langsung	1.919.949.172.763,64	1.863.126.151.537,00	97,04
2	Belanja Langsung	1.392.247.753.050,59	1.217.229.600.116,00	87,43
	<b>JUMLAH BELANJA</b>	<b>3.312.196.925.814,23</b>	<b>3.080.355.751.653,00</b>	<b>93,00</b>
	<b>PEMBIAYAAN:</b>			
1	Penerimaan Pembiayaan Daerah	278.945.180.269,00	276.445.180.269,00	99,22
2	Pengeluaran Pembiayaan Daerah	17.880.000.000,00	17.749.139.745,00	99,27
	<b>JUMLAH PEMBIAYAAN</b>	<b>261.065.180.269,00</b>	<b>258.696.040.524,00</b>	<b>99,09</b>

Sumber: Laporan Keterangan Pertanggungjawaban 2011 Pemerintah Kota Bandung

Jika dilihat dari komposisi anggarannya, terlihat bahwa PAD menyumbang 23,6% dari total pendapatan Kota Bandung di tahun 2011. Sementara dari belanja daerah, jika dilihat dari komposisinya belanja tidak langsung memberikan kontribusi sebesar 60,81% realisasi belanja kota Bandung di tahun 2011 dan sisanya sebesar 39,19% disumbangkan oleh belanja langsung. Menurut Nina Widawati (2009: 6) menyebutkan bahwa:

‘belanja langsung adalah belanja yang langsung dapat diukur dengan hasil dari suatu program dan kegiatan yang dianggarkan, termasuk efisiensi dalam pencapaian keluaran dari hasil tersebut, yaitu belanja pegawai untuk membayar honorarium/upah kerja, belanja barang dan jasa dan belanja modal, sedangkan belanja tidak langsung adalah belanja pegawai untuk membayar gaji dan tunjangan PNS, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tak terduga.’

Berdasarkan tabel LRA diatas disebutkan bahwa belanja tidak langsung Pemerintah Kota Bandung memberikan kontribusi sebesar 60,81% dari total keseluruhan belanja daerah pemerintah kota Bandung. Berikut ini adalah Anggaran dan Realisasi Belanja Daerah Tidak Langsung Kota Bandung Tahun Anggaran 2011:

**Tabel 1.2**  
**Anggaran dan Realisasi Belanja Daerah Tidak Langsung**  
**Kota Bandung Tahun Anggaran 2011**

No	SKPD	Alokasi Anggaran	Realisasi	%
<b>A</b>	<b>Urusan Wajib</b>			
1	Pendidikan	291.545.319.527,00	267.233.098.661,00	91,66
2	Kesehatan	91.082.692.955,00	74.585.560.516,00	81,89
3	Lingkungan Hidup	23.386.203.500,00	18.459.186.194,00	78,93
4	Pekerjaan Umum	353.639.610.858,00	322.708.807.803,00	91,25
5	Penataan Ruang	9.301.709.125,00	7.844.860.610,00	84,34
6	Perencanaan Pembangunan	13.197.492.350,00	10.700.607.797,00	81,08
7	Perumahan	11.368.800.230,00	8.165.905.259,00	71,83
8	Kepemudaan dan Olahraga	6.140.834.000,00	5.992.910.135,00	97,59
9	Penanaman Modal	1.205.598.950,00	1.178.580.995,00	97,76
10	Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah	4.339.499.050,00	3.967.160.025,00	91,42
11	Kependudukan dan Catatan Sipil	3.940.528.708,00	3.271.423.815,00	83,02
12	Ketenagakerjaan	7.034.780.000,00	6.299.764.778,00	89,55
13	Ketahanan Pangan	1.542.500.000,00	1.516.468.000,00	98,31
14	Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	308.000.000,00	300.525.000,00	97,57
15	Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera	1.508.800.000,00	1.458.584.800,00	98,46
16	Perhubungan	15.137.370.754,00	14.466.154.609,00	95,57
17	Komunikasi dan Informatika	5.104.660.000,00	4.969.414.781,00	97,35
18	Pertanahan	164.863.548.250,00	123.718.060.953,00	75,04
19	Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri	3.035.292.600,00	2.755.024.016,00	90,77
20	Otonomi Daerah, Umum, Perangkat Daerah, Kepegawaian dan Persandian	121.003.125.482,00	108.845.049.851,00	89,95
21	Pemberdayaan Masyarakat dan Desa	1.993.765.040,00	1.959.451.030,00	98,28

No	SKPD	Alokasi Anggaran	Realisasi	%
<b>A</b>	<b>Urusan Wajib</b>			
22	Sosial	10.917.395.000,00	8.739.292.909,00	80,05
23	Kebudayaan	1.800.000.000,00	1.645.851.200,00	91,44
24	Kearsipan	630.850.000,00	580.547.725,00	92,03
25	Perpustakaan	895.000.000,00	852.616.100,00	95,26
<b>B</b>	<b>Urusan Pilihan</b>			
1	Kelautan dan Perikanan	745.000.000,00	730.682.970,00	98,08
2	Pertanian	7.287.931.250,00	7.189.011.067,00	98,64
3	Pariwisata	1.900.000.000,00	1.805.886.350,00	95,05
4	Industri	1.828.530.000,00	1.399.396.000,00	76,53
5	Perdagangan	3.129.353.706,00	2.824.849.288,00	90,27
6	Ketransmigrasian	417.255.000,00	260.006.900,00	62,31

Sumber: Laporan Keterangan Pertanggungjawaban 2011 Pemerintah Kota Bandung.

Menurut VanLandingham, Wellman, Andrews (dalam Anggaraini dan Puranto, 2010: 102) tujuan anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan akuntabilitas agensi dengan memfasilitasi misi dan pendefinisian tujuan, evaluasi kinerja, dan pemanfaatan informasi kinerja dalam perencanaan dan pengambilan keputusan penganggaran.
2. Meningkatkan fleksibilitas anggaran agensi dengan memfokuskan proses aprosiasi legislatif pada keluaran, bukan input.
3. Menyempurnakan koordinasi, menghilangkan duplikasi program, dan menyajikan informasi yang tepat untuk pengambil keputusan.
4. Meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam proses pemerintah, dengan asumsi jika masyarakat lebih tertarik pada hasil dibanding proses.
5. Mengembangkan *incentive* agensi menjadi lebih efisien dan efektif.

VanLandingham, Wellman, dan Andrews mengatakan bahwa tujuan anggaran berbasis kinerja salah satunya adalah untuk ‘meningkatkan akuntabilitas agensi dengan memfasilitasi misi dan pendefinisian tujuan, evaluasi kinerja, dan pemanfaatan informasi kinerja dalam perencanaan dan pengambilan keputusan penganggaran’. Anggaran berbasis kinerja menghubungkan input dan output yang dihasilkan dari dana yang telah dianggarkan dalam program-program maupun kegiatan sesuai dengan visi dan misi organisasi tersebut. Sehingga dana yang telah dianggarkan pada program-program dan kegiatan organisasi tersebut dapat



dievaluasi dan dipertanggungjawabkan pada akhirnya kepada para pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam bentuk media pertanggungjawaban yang dikeluarkan secara periodik, dan melalui informasi media pertanggungjawaban tersebut dapat dijadikan landasan pihak manajemen dalam mengambil keputusan.

Menurut Mardiasmo (2009: 21) dalam konteks organisasi pemerintah, akuntabilitas adalah ‘pemberian informasi atas aktivitas dan kinerja pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan’. Dalam akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, kepala SKPD selaku pengguna anggaran yang diberi tanggung jawab oleh kepala daerah untuk mengelola dana publik yang digunakan guna mengelola unita kerja yang bertujuan memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat, berkewajiban untuk melaporkan penggunaan anggaran yang telah digunakan dalam unit kerjanya dalam suatu media pertanggungjawaban yang dikeluarkan secara periodik kepada kepala daerah.

Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah mengharuskan para pengguna anggaran untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik. Informasi tersebut harus disajikan secara terbuka bagi publik, agar publik dapat menilai kinerja pemerintah selama tahun anggaran tersebut terutama dalam bidang pelayanan. Salah satu tugas pemerintah adalah menyediakan pelayanan yang memuaskan bagi publik karena dana yang dihimpun dari masyarakat digunakan untuk meningkatkan pelayanan publik demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh sebab itu pemerintah wajib mempertanggungjawabkan penggunaan dana yang dihimpun dari publik.

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban merupakan salah satu alat pertanggungjawaban pemerintah atas penggunaan dana APBD dalam melaksanakan pembangunan daerah yang diantaranya adalah pemberian pelayanan kepada publik serta menjadi media evaluasi kinerja pada pelaksanaan program dan kegiatan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah daerah selama 1 (satu) tahun.

Selain pertanggungjawaban finansial, dalam laporan keterangan pertanggungjawaban juga menampilkan pertanggungjawaban pemerintah dalam melaksanakan program-program yang berkaitan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat yang telah melalui unit kerjanya selama 1 (satu) tahun anggaran. Hal ini sesuai dengan yang tertuang dalam Deklarasi Tokyo (1985) dalam Rahardjo Adisasmita (2011: 75) yang menyebutkan bahwa 'akuntabilitas merupakan kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban fiskal, manajerial, dan program'.

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah. Pemerintah Kota Bandung melalui unit kerjanya bertugas memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat dan unit kerja tersebut harus mempertanggungjawabkan dana publik yang digunakan serta program-program yang dilaksanakan demi meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Berikut ini adalah pertanggungjawaban beberapa unit kerja



pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat berikut capaian kerjanya:

Urusan Kesehatan pada tahun anggaran 2011 mendapat alokasi anggaran sebesar Rp91.082.692.955,00 dan dapat direalisasikan sebesar Rp74.585.560.516,00 (81,89%). Program dan kegiatan pada Urusan Kesehatan tahun 2011 dilaksanakan oleh: 1) Dinas Kesehatan (Dinkes), 2) Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD), 3) Rumah Sakit Khusus Ibu dan Anak (RSKIA), 4) Rumah Sakit Khusus Gigi dan Mulut (RSKGM), dan 5) Bagian Kesra & Kemasyarakatan Setda Kota Bandung.

Capaian kinerja dari pelaksanaan program dan kegiatan yang diselenggarakan oleh SKPD terkait tersebut adalah meningkatnya pelayanan kesehatan masyarakat terutama di RSUD Kota Bandung dan RSKIA Kota Bandung, serta meningkatnya cakupan layanan kesehatan gigi dan mulut terhadap peserta askes di RSKGM. Selain itu pula terselenggaranya pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin di Puskesmas dan Rumah Sakit di Kelas III yang dijamin oleh pemerintah telah terealisasi sesuai dengan target yaitu sebesar 100%.

Urusan Kependudukan dan Catatan Sipil pada Tahun Anggaran 2011 mendapat alokasi anggaran sebesar Rp 3.940.528.708,00 dan dapat direalisasikan sebesar Rp. 3.271.423.815,00 (83,02%). Program dan kegiatan pada urusan Kependudukan dan Catatan Sipil tahun 2011 dilaksanakan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) Kota Bandung.

Capaian kinerja dari pelaksanaan program dan kegiatan yang diselenggarakan oleh SKPD terkait tersebut adalah meningkatnya pelayanan publik dibidang kependudukan, tersedianya database kependudukan serta meningkatnya kesadaran masyarakat tentang kependudukan. Tingkat koneksi data kependudukan di Kelurahan, Kecamatan, serta Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dapat terealisasi sesuai target yaitu sebesar 100%. Konektivitas jaringan dari kecamatan ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dan Kementerian Dalam Negeri sudah berjalan 100%. Keberhasilan pencapaian target tidak terlepas dari dukungan ketersediaan anggaran dan peningkatan kinerja SKPD.

Capaian kinerja urusan perizinan yang diselenggarakan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) dapat terealisasi sebesar 107,96% dari target sebesar 100%. Nilai realisasi tingkat kinerja pelayanan perizinan satu atap dihitung berdasarkan realisasi PAD dari retribusi perizinan tahun 2011 yaitu sebesar Rp 35.382.415.296,00 dari target Rp. 32.775.111.730,00. Realisasi tahun 2011 mengalami peningkatan jika dibandingkan dengan tahun 2010 yang sebesar Rp 32.337.969.822,00 dari target Rp 35.578.600.000,00 atau sebesar 90,89%. (Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Pemerintah Kota Bandung Tahun 2011)

Dalam bidang kesehatan, Pemerintah Kota Bandung melalui unit kerjanya telah merealisasikan anggarannya sebesar 81,89% dari dana yang dianggarkan.

Dana tersebut digunakan untuk melaksanakan program pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin di Puskesmas dan Rumah Sakit kelas III yang dijamin oleh Pemerintah dalam program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), dan dapat terealisasi sesuai dengan target sebesar 100%.

Dalam hal kependudukan, Pemerintah Kota Bandung melalui unit kerjanya telah merealisasikan anggarannya sebesar 83,02% dari dana yang dianggarkan. Dana tersebut digunakan untuk membiayai program-program di bidang kependudukan yang capaian kerjanya adalah tersedianya database kependudukan serta meningkatnya kesadaran masyarakat tentang kependudukan serta terselenggaranya konesksitas jaringan dari kecamatan ke Disdukcapil dan Kementerian Dalam Negeri telah berjalan 100%.

Berdasarkan uraian di atas dan ditunjang dengan teori-teori yang ada maka penulis bermaksud untuk melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Penelitian pada SKPD di Kota Bandung)”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasar latar belakang masalah yang telah disampaikan tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan anggaran berbasis kinerja pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di Kota Bandung.
2. Bagaimana akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di Kota Bandung.

3. Apakah anggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di Kota Bandung.

### **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

#### **1.3.1 Maksud Penelitian**

Maksud dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di Kota Bandung.

#### **1.3.2 Tujuan Penelitian**

Dalam kaitannya dengan masalah ini, tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah:

1. Untuk memberikan gambaran mengenai penerapan anggaran berbasis kinerja pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui gambaran mengenai akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di Kota Bandung.
3. Untuk mengetahui pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di Kota Bandung.

#### 1.4 Kegunaan Penelitian

Dari penulisan penelitian, diharapkan berguna dan bermanfaat bagi semua pihak. Adapun kegunaan dari penelitian dapat ditinjau dari dua aspek, yaitu:

1. Aspek Teoritis

Bagi penulis dapat bertambah pengetahuan mengenai sejauh mana penerapan anggaran berbasis kinerja dalam pengaruhnya terhadap akuntabilitas publik.

Sedangkan bagi dunia akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan literatur akuntansi sektor publik (ASP) terutama mengenai anggaran berbasis kinerja yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dan dapat dijadikan dasar bagi penelitian-penelitian selanjutnya.

2. Aspek Praktis

Sebagai masukan bagi pemerintah daerah khususnya pada satuan kerja perangkat daerah dalam menentukan anggaran yang berbasis kinerja guna meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang lebih optimal.