

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Sejalan dengan perkembangan gagasan yang terjadi di berbagai negara, peranan negara dan pemerintah bergeser dari peran sebagai pemerintah (*government*) menjadi pemerintahan (*governance*). Pergeseran peran tersebut cenderung menggeser paradigma klasik yang serba negara menuju paradigma yang lebih memberikan peran kepada masyarakat dan swasta. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 disebutkan bahwa dalam paradigma pemerintahan yang baik (*good governance*) terdapat prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, dan supremasi hukum. Dalam bahasa yang lebih sederhana, terdapat tiga prinsip utama yang berlaku universal dalam pemerintahan yang baik yaitu partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas.

Perkembangan wacana di tingkat global tentang *new public management* (NPM) juga berpengaruh pada perkembangan wacana *good governance* di Indonesia. Hal ini ditambah lagi dengan pelajaran yang dapat diambil dari krisis ekonomi yang dimulai dari krisis keuangan tahun 1997. Berkaitan dengan krisis tersebut, Indonesia dan negara-negara lain di kawasan Asia Tenggara, banyak diceramahi tentang kurangnya transparansi dan pentingnya tata pemerintahan yang baik. Meningkatnya utang luar negeri dari tahun ketahun merupakan salah satu bukti yang mencerminkan bahwa kinerja pemerintah dalam mengelola keuangan negara sangat buruk.

Krisis moneter dan resesi ekonomi yang berkepanjangan, kemudian berkembang menjadi krisis multidimensi dan lebih jauh lagi menjadi krisis kepercayaan terhadap pemerintah, terutama bagi Indonesia yang dikenal sebagai salah satu negara paling korup di dunia, telah menimbulkan berbagai gejolak dan tuntutan perubahan di masyarakat berkaitan dengan ketidakpuasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik.

Tuntutan yang lebih besar dari masyarakat untuk dilakukan transparansi dan akuntabilitas publik, telah menuntut setiap organisasi pemerintah untuk memperbaiki dan meningkatkan kinerjanya agar lebih berorientasi pada terciptanya *good public* dan *good governance*.

Untuk merespon tuntutan reformasi tersebut, maka dilakukan serangkaian langkah-langkah konkrit melalui kebijakan dan peraturan perundang-undangan seperti UU No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, UU No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara, dan PP sebagai pelaksanaan dari UU tersebut, yaitu PP No. 105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, dan Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 tentang pedoman pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah, serta tata cara penyusunan APBD, pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan perhitungan APBD.

Dalam prakteknya, penyelenggaraan otonomi daerah bagi sebagian daerah malah menjadi beban tersendiri. Otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari isu kapasitas keuangan tiap-tiap daerah, dan seringkali dikaitkan dengan prinsip *automoney*. Artinya kemandirian daerah dalam menyelenggarakan kewenangannya diukur dari kemampuannya menggali sumber-sumber pendapatan

sendiri. Implikasi dari penerapan prinsip *automoney* ini kemudian mendorong daerah-daerah untuk giat meningkatkan PAD (Pendapatan Asli Daerah), salah satunya dengan menciptakan berbagai bentuk pajak dan retribusi daerah.

Meskipun kini paradigma penyelenggaraan otonomi daerah telah mengalami pergeseran dan tidak lagi berpangkal pada prinsip *automoney*, namun pada kenyataannya kapasitas keuangan daerah masih dititik beratkan pada kemampuan menggali PAD dari sektor pajak dan retribusi daerah, yang justru menimbulkan beban baru, antara lain menimbulkan biaya ekonomi tinggi dan memberatkan bagi masyarakat yang bersangkutan.

Kondisi inilah yang kemudian mendorong berkembangnya wacana mengenai perlunya dilakukan reformasi anggaran, agar pengalokasian anggaran lebih berorientasi pada kepentingan publik. Sistem anggaran yang selama ini digunakan adalah sistem *line item* dan *incremental* (sistem anggaran tradisional) yang ternyata dalam penerapannya memiliki berbagai kelemahan dan cenderung memberikan bobot yang lebih besar pada anggaran rutin (biaya aparatur), bukan pada anggaran pembangunan, sehingga pada akhirnya telah memberi peluang terjadinya pemborosan dan penyimpangan anggaran. Adapun kelemahan dari sistem anggaran tradisional tersebut seperti:

Orientasi pada pengendalian pengeluaran dan cenderung mengabaikan *outcome*, adanya dikotomi rutin dan pembangunan yang tidak jelas, basis alokasi yang tidak jelas yang hanya berfokus pada ketaatan anggaran, dan akuntabilitas terbatas pada pengendalian anggaran, bukan pada pencapaian hasil. (Sjahrudin Rasul, 2002:45).

Korupsi yang dilakukan oleh para pejabat pemerintah merupakan salah satu bukti dari orientasi anggaran pada pengendalian pengeluaran, bukan pada pencapaian hasil. Kinerja instansi hanya diukur dari kemampuan dalam menyerap anggaran, bukan dari tingkat kinerja yang dicapai. Pemborosan uang negara sebagai akibat dari adanya dikotomi rutin dan pembangunan yang tidak jelas, tingginya rata-rata pengeluaran instansi pemerintah dan adanya penumpukkan kegiatan pada beberapa instansi sebagai bukti dari basis alokasi anggaran yang tidak jelas.

APBD pada era otonomi daerah sekarang ini, disusun dengan pendekatan kinerja, artinya sistem anggaran yang mengutamakan pada pencapaian hasil/kinerja dari perencanaan alokasi biaya yang telah ditetapkan. Jika dibandingkan dengan sistem anggaran tradisional, sistem anggaran kinerja memiliki beberapa keunggulan seperti: “fokus pada hasil, lebih fleksibel, lebih dapat dievaluasi dan mempermudah pengambilan keputusan”. (Sjahrudin Rasul, 2002:51).

Melalui penerapan anggaran berbasis kinerja, instansi dituntut untuk membuat standar kinerja pada setiap anggaran kegiatan sehingga jelas tindakan apa yang akan dilakukan, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh (fokus pada hasil). Klasifikasi anggaran yang dirinci mulai dari sasaran strategis sampai pada jenis belanja dari masing-masing program/kegiatan memudahkan dilakukannya evaluasi kinerja. Dengan demikian, diharapkan penyusunan dan pengalokasian anggaran dapat lebih disesuaikan dengan skala prioritas dan preferensi daerah yang bersangkutan.

Secara normatif, penerapan anggaran berbasis kinerja ini ditetapkan melalui UU No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, dan UU No.17 tahun 2003 tentang keuangan negara, dan PP No.105 tahun 2000, tepatnya pada pasal 8, yang isinya “APBD disusun dengan pendekatan kinerja”.

Pada dasarnya, anggaran berbasis kinerja merupakan sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja yang harus mencerminkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik. Beberapa daerah, kini telah menerapkan sistem anggaran kinerja dalam penyusunan APBD. Salah satunya Pemerintah Daerah Kabupaten Subang yang telah menerapkan anggaran berbasis kinerja sejak tahun 2004.

Permasalahan pokok yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Subang sekarang ini adalah otonomi menuntut setiap unit kerja untuk meningkatkan kinerja ekonomi, efisiensi dan efektivitas (*value for money*). Penelitian ini mengambil 23 Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Subang. Alasan utama pemilihan di Pemda Kab. Subang disebabkan oleh permasalahan yang berkenaan dengan kinerja keuangannya yang dinilai kurang efisien mengingat instansi pemerintah daerah memegang peranan penting dalam meningkatkan pembangunan di Kabupaten Subang.

Data mengenai kinerja keuangan dilihat dari rasio efisiensi atas belanja langsung pada 23 Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Subang dari Tahun Anggaran 2004 sampai dengan Tahun 2008 disajikan dalam tabel 1.1 di bawah ini, dimana ke 23 SKPD telah menerapkan anggaran berbasis kinerja.

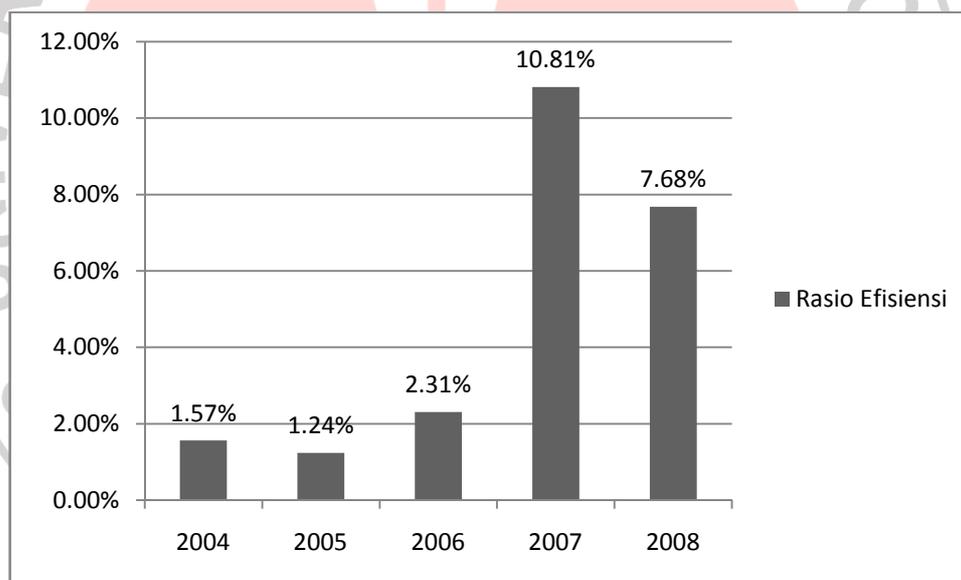
Tabel 1.1

Kinerja Keuangan 23 SKPD Kab. Subang dilihat dari Rasio Efisiensi

Tahun	Rasio Efisiensi
2004	1,566%
2005	1,236%
2006	2,308%
2007	10,814%
2008	7,681%

Sumber: Laporan Keuangan 23 SKPD Kab. Subang diolah kembali

Untuk lebih jelasnya rata-rata rasio efisiensi untuk 23 SKPD Kabupaten Subang dari Tahun 2004 - 2008 dapat dilihat pada grafik 1.1



Grafik 1.1

Kinerja Keuangan SKPD Kab. Subang Selama Tahun 2004-2008

Sumber: Laporan Keuangan tiap SKPD Kab. Subang diolah kembali

Jika dilihat pada grafik 1.1 terlihat adanya perubahan rasio efisiensi untuk belanja langsung pada 23 Satuan Kerja Perangkat Daerah Kab. Subang selama kurun waktu 5 tahun anggaran. Tingkat efisiensi pengelolaan keuangan SKPD

Kabupaten Subang selama tahun anggaran 2004 sampai dengan 2008 termasuk dalam kategori kurang efisien. Hal tersebut menggambarkan adanya kecenderungan bahwa penerapan anggaran berbasis kinerja belum dilaksanakan secara optimal.

Bertolak dari uraian diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Struktur dan Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Kinerja Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Subang”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis merumuskan masalah yang akan diteliti sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh struktur anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja keuangan SKPD Kab. Subang?
2. Bagaimana pengaruh implementasi anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja keuangan SKPD Kab. Subang?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh struktur anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja keuangan SKPD Kabupaten Subang.
2. Untuk mengetahui pengaruh implementasi anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja keuangan SKPD Kabupaten Subang.

1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan sebagai berikut:

1. Secara teoretis

Sebagai tambahan wawasan mengenai implementasi anggaran berbasis kinerja dan pengukuran kinerja keuangan.

2. Secara praktis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan masukan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Subang dalam meningkatkan kinerja keuangannya.

