

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Paradigma baru tentang reformasi sektor publik telah mewarnai pendayagunaan aparatur negara untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang jujur, profesional, transparan dan akuntabel dalam pengelolaan pemerintah termasuk pengelolaan keuangan Negara.

Terselenggaranya Otonomi Daerah di Indonesia diharapkan dapat lebih meningkatkan kesejahteraan, pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, dan keadilan dengan adanya keterbukaan dan kemandirian (desentralisasi) serta efisiensi dan efektivitas sumber daya keuangan pada semua elemen pemerintah.

Otonomi daerah di Indonesia yang didasarkan pada UU No. 22 Tahun 1999 yang direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 menjadi UU No. 33 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Keuangan antara Pusat dan Daerah dengan sistem pemerintahan desentralisasi sudah efektif dilaksanakan sejak 1 Januari 2001. Undang-undang tersebut merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi pemerintah yang sesungguhnya. Desentralisasi ini menunjukkan

adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dirinya sendiri secara otonom.

Adanya desentralisasi pengelolaan pemerintahan daerah dan tuntutan masyarakat akan transparansi dan akuntabilitas, memaksa pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk menciptakan sistem pengelolaan keuangan yang lebih transparan dan akuntabel. Sistem ini diharapkan dapat mewujudkan pengelolaan keuangan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Sebelum terselenggaranya otonomi daerah, pertanggungjawaban laporan keuangan daerah yang harus disiapkan oleh Pemerintah Daerah hanya berupa Laporan Perhitungan Anggaran dan Nota Perhitungan dan sistem yang digunakan untuk menghasilkan laporan tersebut adalah MAKUDA (Manual Administrasi Keuangan daerah) yang diberlakukan sejak tahun 1981.

Pada tahun 2002 ditetapkan Keputusan Menteri Dalam negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran dan Belanja Daerah. Adanya keberadaan Kepmendagri ini adalah sebagai aturan pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000. Selanjutnya pada era tahun 2004, terselanggara otonomi daerah di Indonesia yang didasarkan pada UU No. 22 Tahun 1999 yang direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 menjadi UU No. 33

Tahun 2004 tentang Pengelolaan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Pemerintah Indonesia melahirkan ketetapan berdasarkan Undang-Undang No. 32 dan 33 tahun 2004, serta Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah menetapkan penggunaan pendekatan anggaran berbasis prestasi kerja atau kinerja dalam proses penyusunan anggaran.

Salah satu masalah penting dalam pengelolaan keuangan pemerintah tersebut adalah anggaran. Mardiasmo (2004:63) mengungkapkan bahwa pengertian anggaran sebagai berikut 'Anggaran merupakan alat ekonomi terpenting yang dimiliki pemerintah untuk mengarahkan perkembangan sosial dan ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas masyarakat'. Selanjutnya Mardiasmo (2004:63) menyatakan anggaran sektor publik penting dikarenakan beberapa alasan yaitu :

1. Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat;
2. Adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya terbatas;
3. Untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat.

Pemerintah Indonesia berdasarkan Undang-Undang No. 32 dan 33 tahun 2004, serta Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah menetapkan penggunaan pendekatan anggaran berbasis prestasi kerja atau kinerja dalam proses penyusunan anggaran. Penganggaran berbasis kinerja merupakan penyusunan anggaran yang dilakukan dengan keterkaitan antara pendanaan dengan hasil dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut.

Dadang Solihin, Bappenas (2007) mengemukakan bahwa:

“anggaran berbasis kinerja (*Performance Based Budgeting*) adalah penyusunan anggaran yang didasarkan atas perencanaan kinerja, yang terdiri dari program dan kegiatan yang akan dilaksanakan serta indikator kinerja yang ingin dicapai oleh suatu entitas anggaran (*budget entry*).”

Dengan penyusunan anggaran berbasis kinerja diharapkan rencana dan program-program pembangunan yang disusun dapat mengarah kepada:

1. Terwujudnya sasaran yang telah ditetapkan
2. Dicapainya hasil yang optimal dari setiap investasi yang dilakukan guna meningkatkan kualitas pelayanan publik
3. Tercapainya efisiensi serta peningkatan produktivitas di dalam pengelolaan sumberdaya dan peningkatan kualitas produk serta jasa untuk mewujudkan kesinambungan pembangunan dan kemandirian nasional
4. Mendukung alokasi anggaran terhadap prioritas program dan kegiatan yang akan dilaksanakan.

Indra Bastian (2006:172) mengungkapkan beberapa ciri pokok tentang sistem penganggaran berbasis kinerja, yaitu:

1. Secara umum sistem ini mengandung tiga unsur pokok, yaitu: (Pengeluaran pemerintah diklasifikasikan menurut program dan kegiatan, *Performance Measurement* (Pengukuran hasil kerja) dan *Program Reporting* (Pelaporan Program).
2. Titik perhatian lebih ditekankan pada pengukuran hasil kerja, bukan pada pengawasan .
3. Setiap kegiatan harus dilihat dari sisi efisiensi dan memaksimalkan *output*.
4. Bertujuan untuk menghasilkan informasi biaya dan hasil kerja yang dapat digunakan untuk penyusunan target dan evaluasi pelaksanaan kerja

Organisasi sektor publik sering berhadapan dengan kurangnya pengukuran *output* yang sesuai, sehingga pengukuran efektivitas didasarkan pada *input* yang digunakan. Padahal pengeluaran yang dialokasikan pada anggaran tertentu sangat penting, sebab tidak hanya alokasi tersebut menunjukkan berapa jumlah dana maksimum yang dapat dikeluarkan untuk kegiatan ini, melainkan juga alokasi tersebut memberikan indikasi mengenai berapa *level*/ tingkat dari pemberian jasa. Selanjutnya pengendalian dapat dilaksanakan dengan membandingkan antara hasil menurut anggaran dengan hasil yang sebenarnya (*actual results*), untuk memastikan bahwa pengeluaran tidak dilampaui dan tingkat aktivitas yang direncanakan dapat tercapai.

Proses pengendalian memastikan bahwa unit kerja sedang mencapai apa yang telah ditetapkan. Proses pengendalian membandingkan kinerja dengan hasil yang diinginkan dan memberikan umpan balik yang diperlukan bagi pihak manajemen untuk mengevaluasi hasil-hasil yang diperoleh dan mengambil tindakan perbaikan bila diperlukan. Welsch, et.al, yang diterjemahkan oleh Purwatiningsih (2000:14) mengungkapkan pengertian bahwa pengendalian adalah ‘Suatu proses untuk menjamin terciptanya kinerja yang efektif yang memungkinkan tercapainya tujuan perusahaan’.

Suatu pengendalian dapat berjalan efektif apabila semua pihak atau unsur dalam organisasi mulai dari tingkat tertinggi hingga terendah melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawabnya. Seperti yang diungkapkan oleh Mardiasmo (2004:64) yang menyatakan bahwa “sebagai alat pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan

pengeluaran pemerintah agar pembelajaran yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik”.

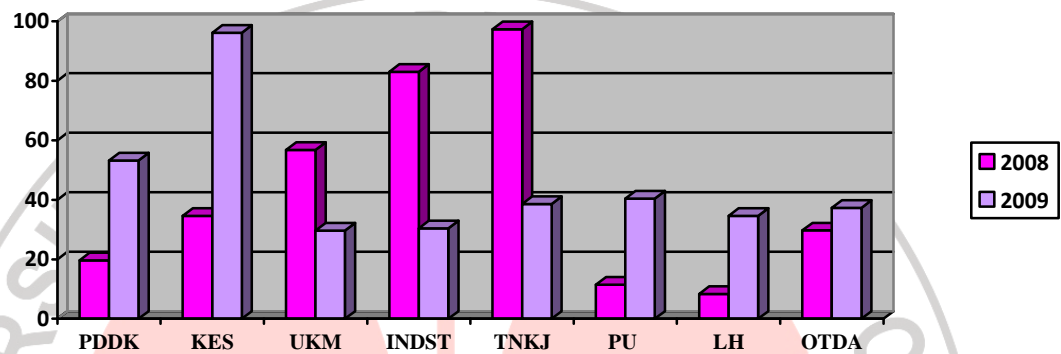
Efektivitas pengendalian keuangan seringkali dibatasi oleh adanya keterbatasan manusia dalam pengambilan keputusan. Suatu keputusan diambil oleh manajemen pada umumnya didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang ada pada saat itu, antara lain informasi yang tersedia, keterbatasan waktu dan beberapa variabel lain baik internal maupun eksternal (lingkungan). Dalam kenyataannya, sering dijumpai bahwa beberapa keputusan yang diambil secara demikian memberikan hasil yang kurang efektif dibandingkan dengan apa yang diharapkan. Keterbatasan ini merupakan keterbatasan alamiah yang dihadapi oleh manajemen.

Dalam harian umum Pikiran Rakyat tanggal 19 April 2011 disebutkan bahwa, sejumlah anggota Panitia Khusus Keterangan Pertanggungjawaban (Pansus LKPJ) Walikota Bandung menyimpulkan, kinerja Pemerintah Kota Bandung tahun 2010 menurun jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya yakni tahun 2009. Hal tersebut dilihat dari 47 indikator yang tidak mencapai target.

Salah seorang anggota Pansus LKPJ Tedy Rusmawan mengatakan, terdapat 38 indikator yang tidak tercapai pada tahun 2009. Sementara yang melebihi target menurun dari 96 indikator pada tahun 2009 menjadi 94 indikator pada tahun 2010. Sementara itu, yang tercapai sesuai dengan target RPJMD dari 116 indikator pada tahun 2009 menjadi 109 indikator pada tahun 2010. Indikator yang tidak memenuhi target tersebut diantaranya, urusan otonomi daerah,

pendidikan, penurunan kinerja, lambannya reformasi birokrasi dan pengendalian program tidak berjalan optimal.

Grafik 1.1
Penurunan Pencapaian Indikator Kinerja
Tahun 2008 – 2009 (dalam %)



Sumber : Rekapitulasi Anggaran dan Realisasi Berdasarkan Misi Pembangunan Pemerintah Kota Bandung – LKPJ Walikota Bandung 2008 – 2009

Keterangan :
 PDDK : Pendidikan
 KES : Kesehatan
 UKM : Usaha Kecil dan Menengah
 INDST : Industri
 TNKJ : Tenaga Kerja
 PU : Perindustrian
 LH : Lingkungan Hidup
 OTDA : Otonomi Daerah

Pencapaian indikator kinerja pemerintah kota Bandung mengalami penurunan dari tahun 2008-2009 dari beberapa program/kegiatan yang telah dilaksanakan. Dalam grafik 1.1 terlihat beberapa program/kegiatan yang masih rendah tingkat pencapaiannya, diantaranya yaitu : (1) Bidang Koperasi dan UKM program yang mengalami penurunan pencapaiannya adalah peningkatan kualitas koperasi dan pengembangan KUKM Centre, (2) Bidang Perindustrian terdapat

dua program yakni program pengembangan industri kecil dan menengah serta program peningkatan kemampuan teknologi industri, (3) Bidang Ketenagakerjaan yaitu program kualitas dan produktivitas tenaga kerja.

Laporan realisasi anggaran Kabupaten/Kota di Wilayah Priangan Provinsi Jawa Barat Tahun Anggaran 2009 dapat dilihat dalam Tabel 1.1.

Tabel 1.1
Realisasi Anggaran Kabupaten/Kota di Wilayah
Priangan Provinsi Jawa Barat (%)

No.	Kabupaten/Kota	Penyerapan Anggaran		Indikator Kinerja Keluaran (<i>Outputs</i>)	
		Sasaran	Realisasi	Sasaran	Realisasi
1	Kab. Bandung Barat	79.09	6.70	26.36	0.04
2	Kab. Bandung	100.00	14.95	87.50	3.35
3	Kab. Garut	30.67	30.67	30.94	30.94
4	Kab. Ciamis	64.81	49.90	58.80	43.87
5	Kab. Sumedang	83.39	51.64	50.34	32.16
6	Kab. Tasikmalaya	67.76	62.01	58.21	45.37
7	Kota Cimahi	100.00	57.74	100.00	57.74
8	Kota Tasikmalaya	53.14	9.39	48.77	5.02
9	Kota Bandung	52.00	52.00	52.00	52.00
10	Kota Banjar	28.67	28.67	27.41	27.41

Sumber : Laporan Konsolidasi Kegiatan APBN Tugas Pembantuan Provinsi Jawa Barat Tahun Anggaran 2009 Berdasarkan Kabupaten Kota (Tahun 2009)

Berdasarkan laporan Konsolidasi Kegiatan APBN Tugas Pembantuan Provinsi Jawa Barat Tahun Anggaran 2009 Berdasarkan Kabupaten/Kota di Wilayah Priangan Jawa Barat dalam tabel 1.1, terlihat perbedaan persentase pencapaian antara target sasaran penyerapan anggaran dengan tahap realisasi, begitupun dengan target sasaran kinerja keluaran (*outputs*) pada tahap realisasinya. Seperti yang terlihat pada persentase realisasi Kabupaten Bandung Barat, pada penyerapan anggaran target sasaran yang tercapainya sebesar 79,09%

sedangkan pada tahap realisasi yang tidak tercapai sebesar 6,70% dan pada indikator kinerja keluaran (*outputs*) target sasaran yang tercapainya sebesar 26,36% sedangkan pada tahap realisasi yang tidak tercapai sebesar 0,04%. Berdasarkan laporan konsolidasi tersebut, menunjukkan bahwa laporan realisasi penyerapan anggaran dan kinerja pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Priangan Provinsi Jawa Barat masih perlu ditingkatkan lagi. Hal ini disebabkan pada masih terdapat perbedaan antara target sasaran pencapaian dengan tahap realisasi anggaran dan kinerja tersebut.

Selain itu, penulis memperoleh data-data temuan pada *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK RI Tahun 2009* atas terdapatnya pengguna anggaran yang lalai dalam melaksanakan pengawasan dan pengendalian keuangan, yakni salah satunya mengenai diketahui adanya pembayaran akomodasi, perjalanan dinas luar daerah Sekretariat DPRD Kota Bandung TA 2008 yang melebihi volume sebenarnya sebesar Rp 48.583.000,00. Masalah tersebut terjadi karena:

1. Sekretariat DPRD Kota Bandung sebagai Pengguna Anggaran lemah dalam melaksanakan pengawasan dan pengendalian;
2. Panitia Pengadaan Barang/Jasa, PPK dan Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) atas pekerjaan tersebut tidak teliti dan cermat dalam melaksanakan tugas.

Adapun hasil pemeriksaan BPK RI untuk Pemerintah Kabupaten Sumedang TA 2008 menunjukkan terdapat kelemahan yang mengakibatkan terjadinya penyimpangan sebesar 2,51 % dari cakupan pemeriksaan anggaran yang diperiksa terdiri dari penyimpangan yang berindikasi kerugian daerah

sebesar 0,19%, pemborosan keuangan daerah atau 2,01 %, dan pengeluaran belanja yang belum dipertanggungjawabkan sebesar 0,1%. Penyimpangan tersebut pada dasarnya terjadi karena Sistem Pengendalian Intern yang belum memadai (khususnya aspek personalia, prosedur dan pengawasan) serta kurang taatnya para pelaksana maupun penanggungjawab teknis kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Selain itu, penulis memperoleh pula data-data temuan pada *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II BPK RI Tahun 2010*, penyimpangan data temuan tersebut diantaranya adalah adanya hasil pemeriksaan atas pengelolaan pendapatan pemerintah daerah pada 39 objek pemeriksaan menunjukkan adanya 199 kasus kelemahan SPI, yaitu 14 kasus kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, 158 kasus kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, serta 27 kasus kelemahan struktur pengendalian intern. Salah satu kasusnya terjadi di Kota Bandung, Provinsi Jawa Barat, yakni penatausahaan penerbitan surat ketetapan redistribusi daerah (SKRD), izin mendirikan bangunan (IMB) dan izin peruntukkan penggunaan tanah (IPPT) TA 2009 senilai Rp12,09 miliar tidak tertib.

Hal di atas menunjukkan bahwa adanya fenomena yang terjadi dalam penerapan anggaran berbasis kinerja pada Pemerintah Daerah di Wilayah IV Priangan Provinsi Jawa Barat yang menyatakan bahwa hasil yang didapatkan belum sesuai dengan target yang ingin dicapai.

Adapun beberapa penelitian yang terkait dengan Anggaran Berbasis Kinerja dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya adalah sebagai berikut :

Tabel 1.2
Penelitian Terdahulu

Judul penelitian	Peneliti	Hasil penelitian	Perbedaan Penelitian
<p>Pengaruh Penganggaran Berbasis Kinerja Terhadap Efektivitas Pengendalian</p> <p>(Survei Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Klaten dan Kabupaten Sragen)</p>	Hindri Asmoko (2006)	<p>Penelitian tersebut mengatakan variabel PBK berkorelasi positif dengan variabel efektivitas pengendalian keuangan sebesar 30,8% dan variabel PBK berkorelasi positif dengan variabel efektivitas pengendalian kinerja sebesar 41,3%.</p>	<p>Perbedaan dengan penelitian sebelumnya yakni terletak pada sampel penelitian, yaitu peneliti sebelumnya menggunakan SKPD Pemerintah Daerah Kabupaten Klaten dan Kabupaten Sragen.</p>
<p>Pengaruh Penganggaran Berbasis Kinerja Dan Kompetensi Terhadap Efektivitas Pengendalian Keuangan</p> <p>(Survei Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bogor)</p>	Rahmatullah (2009)	<p>Penelitian tersebut terdapat pengaruh positif antara Penganggaran Berbasis Kinerja dan Kompetensi secara simultan terhadap Efektivitas Pengendalian Keuangan sebesar 49,20%.</p>	<p>Perbedaan dengan penelitian ini yakni terletak pada variabel X. Penelitian sebelumnya menggunakan dua variabel X yakni Penganggaran Berbasis Kinerja dan Kompetensi dan penelitian ini hanya menggunakan satu variabel yakni Anggaran Berbasis Kinerja sebagai variabel X.</p>
<p>Pengaruh Penganggaran Berbasis Kinerja Dan Efektivitas Pengendalian Keuangan Terhadap Kinerja Keuangan</p> <p>(Survei Pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Barat)</p>	Dodi Irawan (2009)	<p>Penelitian tersebut terdapat korelasi yang positif dan cukup tinggi antara panganggaran berbasis kinerja dan efektivitas pengendalian keuangan. Secara total, pengaruh penganggaran berbasis kinerja (39,6%) lebih tinggi daripada pengaruh efektivitas pengendalian keuangan (26,5%)</p>	<p>Perbedaan dengan penelitian ini terletak pada variabel X dan Y. Penelitian ini menggunakan variabel anggaran berbasis kinerja dan efektivitas pengendalian keuangan sebagai variabel X1 dan X2, dan variabel Y pun menggunakan kinerja keuangan, sedangkan penelitian ini menggunakan variabel ABK sebagai variabel X dan efektivitas pengendalian keuangan sebagai variabel Y.</p>

Berdasarkan uraian di atas dan ditunjang dengan teori-teori yang ada maka penulis bermaksud untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Efektivitas Pengendalian Keuangan Pada Pemerintah Daerah di Wilayah IV Priangan Provinsi Jawa Barat”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah, maka penulis mengemukakan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Daerah di Wilayah IV Priangan Provinsi Jawa Barat.
2. Bagaimana Efektivitas Pengendalian Keuangan pada Pemerintah Daerah di Wilayah IV Priangan Provinsi Jawa Barat.
3. Bagaimana Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Efektivitas Pengendalian Keuangan pada Pemerintah Daerah di Wilayah IV Priangan Provinsi Jawa Barat.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dan tujuan yang ingin dicapai oleh penulis adalah :

1. Mengetahui Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Daerah di Wilayah IV Priangan Provinsi Jawa Barat.
2. Mengetahui Efektivitas Pengendalian Keuangan pada Pemerintah Daerah di Wilayah IV Priangan Provinsi Jawa Barat.

3. Mengetahui Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Efektivitas Pengendalian Keuangan pada Pemerintah Daerah di Wilayah IV Priangan Provinsi Jawa Barat.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Penelitian ini sendiri merupakan salah satu cara untuk mempertajam analisis terhadap fenomena yang dikaitkan dengan teori yang ada. Penulis berharap penelitian ini memiliki kegunaan secara teoritis sebagai berikut:

1. Dapat bermanfaat bagi pengembangan teori untuk bidang ilmu akuntansi. Baik untuk akuntansi pemerintahan ataupun untuk akuntansi perilaku sendiri yang dewasa ini menjadi topik khusus bidangan akuntansi yang sedang gencar untuk dikembangkan.
2. Dapat bermanfaat untuk mengaplikasikan berbagai teori yang telah dipelajari, melengkapi temuan-temuan empiris serta menambah wawasan tentang Anggaran Berbasis Kinerja dan bagaimna pengaruhnya terhadap efektivitas pengendalian keuangan.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Adapun penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan secara praktis adalah sebagai berikut:

1. Bagi peneliti, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi tambahan wawasan dan gambaran serta penerapan teori yang telah penulis terima selama kuliah mengenai akuntansi sektor publik.
2. Bagi Pemerintah Daerah di Wilayah IV Priangan Provinsi Jawa Barat, hasil penelitian ini dapat menghimpun informasi sebagai sumbangan pemikiran untuk dijadikan referensi serta masukan guna meningkatkan efektivitas pengendalian keuangan pemerintah daerah.
3. Bagi pihak lain, hasil penelitian ini dapat dijadikan pengetahuan di bidang akuntansi sektor publik terutama dalam bahasan tentang Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja dan Efektivitas Pengendalian Keuangan, serta dapat menjadi sumber informasi untuk penelitian dan bahan kepustakaan atau sumber pengetahuan wawasan dengan masyarakat luas pada umumnya.