

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Perwujudan *good governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintah dalam mewujudkan aspirasi masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan, untuk itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat, jelas dan *legitimate* sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna dan berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Penetapan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 oleh pemerintah, mengenai Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, berimplikasi pada tuntutan otonomi yang lebih luas dan akuntabilitas publik yang nyata yang harus diberikan kepada pemerintah daerah. Selanjutnya, undang-undang ini diganti dan disempurnakan dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Kedua undang-undang tersebut telah merubah akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal (kepada pemerintah pusat) ke pertanggungjawaban horizontal (kepada masyarakat melalui DPRD).

Halim (2004) dalam Indraswari (2010) secara ringkas mengatakan

akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan pengungkapan atas aktivitas dan kinerja keuangan pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Dengan informasi dan pengungkapan tersebut, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus mau dan mampu menjadi subjek pemberi informasi atas aktivitas dan kinerja keuangan yang diperlukan secara akurat, relevan, tepat waktu, konsisten dan dapat dipercaya. Pemberian informasi dan pengungkapan kinerja keuangan ini adalah dalam rangka pemenuhan hak-hak masyarakat, yaitu hak untuk mendapatkan informasi, hak untuk diperhatikan aspirasi dan pendapatnya, hak diberi penjelasan, dan hak menuntut pertanggungjawaban.

Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang- undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah mengharuskan pemerintah memenuhi akuntabilitas dengan memperhatikan beberapa hal, antara lain : anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan. Pengelolaan pemerintah daerah yang berakuntabilitas, tidak bisa lepas dari anggaran pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat Mardiasmo (2009:21), yang mengatakan wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik. Lebih lanjut dijelaskan Mardiasmo (2009: 63), anggaran berfungsi sebagai: (1) alat perencanaan, (2) alat pengendalian, (3) alat kebijakan fiskal, (4) alat politik, (5) alat koordinasi dan komunikasi, (6) alat penilaian kinerja, (7) dan alat motivasi. Anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan

akuntabilitas terhadap masyarakat.

Lingkup anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah. Hal ini terkait dengan dampak anggaran terhadap akuntabilitas pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, anggaran merupakan dokumen/ kontrak politik antara pemerintah dan DPRD sebagai wakil rakyat, untuk masa yang akan datang (Mardiasmo, 2009: 68). Selanjutnya, DPRD akan mengawasi kinerja pemerintah melalui anggaran. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan *agency theory* yang mana pemerintah sebagai agen dan masyarakat (yang diwakili oleh lembaga perwakilan atau DPRD) sebagai prinsipal. Anggaran merupakan alat untuk mencegah informasi asimetri dan perilaku disfungsional dari agen atau pemerintah daerah serta merupakan proses akuntabilitas publik (Bastian, 2006). Akuntabilitas melalui anggaran meliputi penyusunan anggaran sampai dengan pelaporan anggaran. Selain itu, anggaran merupakan elemen penting dalam sistem pengendalian manajemen karena anggaran tidak saja sebagai alat perencanaan keuangan, tetapi juga sebagai alat pengendalian, koordinasi, komunikasi, evaluasi kinerja dan motivasi (Kenis, 1979; Chow et al., 1988; Antony dan Govindarajan, 1998, Halim et al., 2000). Hal ini menyebabkan penelitian di bidang anggaran pada pemerintah daerah, menjadi relevan dan penting.

Melalui reformasi anggaran yang sudah dilakukan oleh pemerintah, diharapkan terjadi perubahan struktur anggaran dan perubahan proses penyusunan APBD sehingga dapat menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas publik. Dalam UU Nomor 17 tahun 2003 disebutkan bahwa masalah yang tidak

kalah pentingnya dalam upaya memperbaiki proses penganggaran adalah penerapan anggaran berbasis prestasi kerja / kinerja.

Sementara itu bagi pemerintah daerah, ketentuan penerapan penganggaran berbasis kinerja telah dinyatakan dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 dan diubah lagi dengan Permendagri No 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Di dalam peraturan ini disebutkan tentang penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD). Dengan disusunnya RKA SKPD berarti telah terpenuhi kebutuhan tentang anggaran berbasis kinerja dan akuntabilitas. Anggaran berbasis kinerja menuntut adanya output yang optimal atau pengeluaran yang dialokasikan sehingga setiap pengeluaran harus berorientasi atau bersifat ekonomis, efisien dan efektif.

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

Beberapa tahun terakhir ini kinerja pemerintah tengah mendapat sorotan yang lebih besar dari masyarakat jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Terutama kinerja instansi pemerintah yang sebagian besar kegiatannya dibiayai oleh dana publik.

Untuk Provinsi Jawa Barat, khususnya wilayah IV Priangan yang terdiri dari 10 Kabupaten dan Kota, yaitu: Kota Bandung, Kab.Bandung, Kota Cimahi, Kab. Bandung Barat, Kab. Garut, Kota Tasikmalaya, Kab.Tasikmalaya, Kab Sumedang, Kab.Ciamis dan Kota Banjar. Berdasarkan data APBD Tahun 2009, secara keseluruhan belum menunjukkan indikasi adanya peningkatan kinerja dan perbaikan kinerja yang signifikan dalam pelaksanaannya. Berdasarkan data Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Tahun Anggaran 2009, diketahui bahwa tidak semua penggunaan anggaran mencapai indikator kinerja anggaran secara optimal. Artinya terdapat sejumlah kegiatan di pemerintah daerah di wilayah IV Priangan yang menunjukkan antara rencana anggaran yang ditetapkan dengan realisasi anggaran kegiatan terdapat ketidaktercapaian, seperti terlihat pada tabel 1.1 sebagai berikut:

Tabel 1.1 APBD Pemerintah Daerah di Wilayah IV Priangan Tahun 2009 (Rp Milyar)

No	Pemerintah Daerah	Pendapatan			Belanja		
		Anggaran	Realisasi	%	Anggaran	Realisasi	%
1	Kota Bandung	2.286	2.402	105,07	2.498	2.240	89,67
2	Kab. Bandung	1.792	1.955	109,1	1.917	1.746	91,08
3	Kota Cimahi	561	592	105,53	630	541	85,87
4	Kab. Bandung Barat	802	864	107,73	912	760	83,33
5	Kab. Garut	1.542	1.594	103,37	1.548	1.478	95,48
6	Kota Tasikmalaya	656	709	108,08	711	687	96,62
7	Kab. Tasikmalaya	1.185	1.227	103,54	1.346	1.253	93,09
8	Kab. Sumedang	954	968	101,47	1.001	951	95
9	Kab. Ciamis	1.375	1.347	97,96	1.392	1.200	86,21
10	Kota Banjar	340	360	105,88	427	393	92,04

Sumber: BPK RI tahun 2010 (diolah)

Berdasarkan tabel di atas diketahui bahwa tidak semua penggunaan anggaran mencapai indikator kinerja anggaran secara optimal. Artinya masih terdapat sejumlah kegiatan di beberapa kabupaten dan kota pada pemerintah daerah di

wilayah IV Priangan yang menunjukkan bahwa rencana anggaran yang ditetapkan dengan realisasi anggaran kegiatan terdapat ketidaktercapaian. Hal ini terlihat dari selisih antara anggaran dengan realisasi belanja daerah dimasing-masing pemerintah daerah yang mengalami kelebihan seperti tertera di atas. Selain itu masih terjadinya in-efisiensi anggaran, ini terlihat dari meningkatnya SILPA (Sisa Lebih Perhitungan Anggaran) dari tahun ketahun. Fenomena ini hampir terjadi pada setiap kabupaten dan kota di wilayah IV Priangan, ini menunjukkan bahwa dalam tata cara penyusunan APBD, pelaksanaan tata keuangan usaha daerah dan penyusunan perhitungan APBD belum sesuai dengan peraturan yang berlaku, sehingga terjadi in-efisiensi anggaran.

Bank Indonesia (2009), dalam kajiannya mengungkapkan bahwa rendahnya tingkat realisasi anggaran pada pemerintah Provinsi Jawa Barat selama ini, antara lain disebabkan oleh masih banyaknya Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang belum sepenuhnya memahami teknis pelaksanaan Permendagri No.13/2006 yang diganti dengan Permendagri No.59/2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Permasalahan yang sering dihadapi oleh organisasi sektor publik adalah terjadinya keterputusan antara perencanaan, anggaran, dan pelaksanaan dilapangan. Idealnya terdapat kejelasan mata rantai mulai visis, misi, tujuan, kebijakan, strategi yang diterapkan dengan program kegiatan, dan anggaran yang diajukan. Namun seringkali yang terjadi ketika tahap pengajuan usulan program, kegiatan, dan anggaran masing-masing unit kerja sudah lupa dengan visi, misi, tujuan, kebijakan, dan strategi. Mereka lebih sibuk dengan upaya menaikan anggaran untuk unit kerjanya. Dokumen perencanaan sebagai acuan seperti RPJP,

RPJM, atau Renja kadang hanya disimpan dalam lemari. Kondisi seperti ini menyebabkan inefisiensi, pemborosan, dan ketidaefektivan pembangunan.

Anggaran pada instansi pemerintah, selain berfungsi sebagai alat perencanaan dan alat pengendalian, juga berfungsi sebagai instrumen akuntabilitas publik atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Sebagai alat akuntabilitas publik, penggunaan anggaran harus dapat dipertanggungjawabkan dengan menggunakan hasil dari dibelanjakannya dana publik tersebut. Sehingga pada akhirnya dapat diperoleh gambaran mengenai kinerja instansi yang bersangkutan.

Akuntabilitas adalah suatu wujud pertanggungjawaban dari suatu instansi pemerintah atas kegiatan yang telah dilaksanakan dalam waktu satu tahun yang disusun melalui media pelaporan. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) LAKIP adalah wujud pertanggungjawaban pejabat publik kepada publik tentang kinerja pemerintah selama satu tahun anggaran, yang merupakan bentuk komitmen nyata Pemerintah Daerah dalam membangun Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) yang baik sebagaimana diamanatkan dalam Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan Surat Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) Nomor 239/IX/6/8/2003 Tahun 2003 tentang Penyempurnaan Pedoman Penyusunan LAKIP.

Berdasarkan perhitungan dan analisis kinerja Pemerintah Jawa Barat di wilayah Priangan, yang dilakukan dengan cara membandingkan antara rencana kinerja dengan tingkat realisasi, ternyata tingkat pencapaian atas kegiatan dan

sasaran yang telah ditetapkan, sebagian besar diperoleh angka capaian sebesar 100%. Hal ini dikarenakan Rencana Kerja Tahunan (RKT) dilakukan bersamaan dengan Penyusunan Pengukuran Kinerja (PKK), sehingga menyebabkan tingkat kecenderungan dalam melakukan penilaian/ pengukuran kinerja menjadi bias atau kurang objektif. Dengan demikian, perolehan angka tingkat capaian ini masih mengandung berbagai kelemahan-kelemahan sehingga ke depan diperlukan perbaikan dan penyempurnaan seperlunya, khususnya dalam merumuskan tingkat indikator sasaran.

Secara umum kinerja Pemerintah Daerah di Priangan tahun 2009 yang dituangkan dalam LAKIP 2009 dapat dikategorikan baik (dengan kisaran nilai 80-100), bahkan ada program sasaran kinerja tercapai dalam kategori sangat baik (dengan kisaran nilai diatas 100), namun juga masih terdapat beberapa *performance gap* (celah kinerja/ perbedaan antara target kinerja dengan realisasinya dimana realisasi lebih rendah daripada target) yang terjadi pada tahun 2009, yang meliputi beberapa program kegiatan. Penyusunan LAKIP 2009 masih terdapat beberapa kendala yang perlu mendapat komitmen perbaikan bersama.

Tabel 1.3
Matriks Jurnal Penelitian Terdahulu

No	Nama	Tahun	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan peneliti
1	Hindri Asmoko	2006 Jurnal Vol. 2 No. 2 (2006) Hal 53-64	<ul style="list-style-type: none"> Penganggaran berbasis kinerja mempunyai pengaruh positif secara signifikan terhadap efektivitas pengendalian kinerja. 	<ul style="list-style-type: none"> Yang diukur adalah pengendalian kinerja dan keuangan, sedangkan peneliti mengambil akuntabilitas kinerja. Objek penelitian menggunakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen dan Kabupaten Klaten sedangkan peneliti menggunakan objek di wilayah Priangan. Responden adalah Pejabat eselon II-IV, sedangkan peneliti hanya kepada Kepala Bappeda dan inspektorat.
2	Nina Widiawati	2009 (Tesis)	<ul style="list-style-type: none"> Implementasi penganggaran berbasis kinerja berpengaruh positif namun tidak signifikan terhadap akuntabilitas instansi pemerintah daerah. 	<ul style="list-style-type: none"> Lingkup penelitian lebih sempit Objek penelitian mencakup SKPD di satu kabupaten, sedangkan peneliti menggunakan objek yang lebih luas yaitu di wilayah IV Priangan.
3	Heti Purwita Harjanti	2009 (Tesis)	<ul style="list-style-type: none"> Penerapan anggaran berbasis kinerja mempunyai pengaruh yang sangat lemah terhadap akuntabilitas instansi pemerintah 	<ul style="list-style-type: none"> Objek penelitian hanya satu pemerintah daerah saja, sedangkan peneliti mencakup wilayah Priangan. Yang menjadi responden adalah DPRD, sedangkan peneliti menggunakan Inspektorat.
4	Indraswari Kusumaningrum	2010 (Tesis)	<ul style="list-style-type: none"> Kejelasan Sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. 	<ul style="list-style-type: none"> Penelitian menggunakan variabel X yang lebih kompleks, sedangkan peneliti hanya terfokus pada penganggaran saja. Objek penelitian lebih luas yaitu satu provinsi, sedangkan peneliti hanya satu wilayah Priangan.

Berdasarkan dari latar belakang diatas dan penelitian-penelitian terdahulu, penulis tertarik untuk melakukan suatu penelitian dengan judul “PENGARUH PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA TERHADAP AKUNTABILITAS KINERJA INSTANSI PEMERINTAH DAERAH DI WILAYAH IV PRIANGAN”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas serta untuk memperoleh kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penganggaran berbasis kinerja pada pemerintah daerah di wilayah IV Priangan.
2. Bagaimana akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah di wilayah IV Priangan.
3. Bagaimana pengaruh penganggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah di wilayah IV Priangan.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran berkaitan dengan pengaruh penganggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di wilayah IV Priangan.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penganggaran berbasis kinerja pada Pemerintah Daerah di wilayah IV Priangan.
2. Untuk mengetahui akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah di wilayah IV Priangan.
3. Untuk mengetahui pengaruh penganggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah di wilayah IV Priangan.

1.4 Kegunaan Penelitian

Kegunaan hasil penelitian yang penulis teliti merupakan hasil tercapainya tujuan penelitian. Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah:

1.4.1 Aspek Teoritis

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi dalam menganalisis akuntabilitas instansi pemerintah. Penelitian ini juga dapat digunakan sebagai bahan referensi bagi penelitian selanjutnya.

1.4.2 Aspek Praktis

Manfaat yang dapat diambil dari aspek praktis, hasil penelitian ini digunakan sebagai sumbang saran bagi pemerintah Kabupaten dan Kota di Wilayah IV Priangan dalam mencapai akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.