

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Berlakunya otonomi daerah yang diatur dalam UU No 33 tahun 2004 yang membahas mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah mengubah sistem pertanggungjawaban yang pada awalnya pemerintah daerah bertanggungjawab kepada pemerintah pusat menjadi pemerintah daerah bertanggungjawab kepada masyarakat yang dalam hal ini diwakili oleh DPRD. Sehingga dalam pengelolaannya pemerintah daerah dituntut untuk mengelola dengan baik dan berakuntabilitas agar dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan sistem pemerintahan yang dijalankan akan berhasil. Sistem pemerintahan yang baik dapat diukur salah satunya dengan cara bagaimana pemerintahan dalam pengelolaan keuangan agar dapat menunjang pelaksanaan pembangunan. Namun dalam hal ini sering terdapat masalah yang dapat menghambat lajunya pembangunan, tetapi seperti yang diketahui hambatan justru sering dialami oleh daerah, apalagi daerah-daerah yang kurang potensial, baik itu sumber daya alamnya maupun sumber daya manusianya. Dengan demikian, maka pemerintah daerah diharapkan dapat mengatasi hambatan-hambatan yang terjadi di masing-masing daerahnya. Salah satu cara untuk mengatasi hambatan yang muncul maka yaitu dengan cara memperbaiki sistem pengelolaan keuangan yang ada di

pemerintah daerah. Sistem pengelolaan keuangan yang baik dapat dilihat dari perencanaan penggunaan anggaran.

Menurut Bastian (2010:191) anggaran adalah reencana operasi keuangan yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan dan sumber daya pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu. Anggaran sebagai instrumen perencanaan dan pengendalian manajemen yang berperan penting dalam organisasi sektor publik (Mahmudi, 2011). Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas, efisiensi, dan efektifitas Pemerintah Daerah.

Di Indonesia anggaran dalam sektor publik mengalami beberapa perkembangan setelah dilakukannya reformasi sektor publik di berbagai Negara. Jenis anggaran yang pertama yang diterapkan yaitu Line Item Budgeting atau sering disebut juga sebagai bagian dari anggaran tradisional yang menyajikan belanja berdasarkan input atau sumberdaya yang digunakan tetapi jenis anggaran tersebut memiliki kelemahan yaitu tidak ada pengkaitan input terhadap output dan berfokus dengan input tetapi tidak mengukur efisiensi dan efektivitas program. Kedua, Incremental Budgeting yaitu sistem penganggaran yang hanya menjumlah dan mengurangi jumlah anggaran tahun lalu dan digunakan untuk perencanaan tahun yang akan datang. Ketiga, Planning Programming Budgeting System (PPBS) sistem

penganggaran yang disusun berdasarkan program saja. Keempat, Zero Based Budgeting yaitu sistem penganggaran yang berbasis nol atau dimulai dari nol. Kelima, Performance Based Budgeting yaitu sistem penganggaran yang dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara input dan output serta hasil (outcome) yang diharapkan dari kegiatan dan program termasuk efisiensi dalam pencapaian keluaran dan hasil tersebut (Mahmudi, 2011).

Setelah mengalami beberapa perkembangan dalam sistem penganggaran maka saat ini di Indonesia sudah menerapkan Penganggaran Berbasis Kinerja atau Performance Based Budgeting. Kemenkeu (2012) menjelaskan bahwa anggaran berbasis kinerja disusun karena cara penyusunan anggaran tradisional tidak didasarkan pada analisa rangkaian kegiatan yang harus dihubungkan dengan tujuan yang telah ditentukan, namun lebih dititikberatkan pada kebutuhan untuk belanja atau pengeluaran dan sistem pertanggung jawabannya tidak diperiksa dan diteliti apakah dana tersebut telah digunakan secara efektif dan efisien atau tidak. Mardiasmo (2009), menyatakan bahwa sistem anggaran kinerja pada dasarnya merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolok ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program, serta anggaran berbasis kinerja dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan dimana akan terlihat keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan.

Sejak berlakunya anggaran berbasis kinerja atau *performance based budgeting* di Indonesia ternyata memunculkan pedoman yang diterbitkan untuk implementasi dan pelaksanaan penganggaran di lingkungan pemerintahan. Termasuk yang diatur dalamnya adalah pencantuman indikator kinerja dalam dokumen-dokumen perencanaan dan penganggaran serta penggunaan indikator kinerja tersebut dalam proses penyusunan anggaran pemerintah. Dokumen-dokumen tersebut meliputi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum Anggaran (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) pada tingkat pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten atau kota). Sedangkan, pada tingkat satuan kerja pemerintah daerah (SKPD) meliputi Rencana Strategik (Renstra) SKPD, Rencana Kerja (Renja) SKPD dan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD.

Keselarasan antar dokumen-dokumen perencanaan dapat dilihat dari keselarasan indikator kinerja yang terdapat dalam dokumen-dokumen tersebut. Pada SKPD, indikator kinerja yang dimuat dalam Renja SKPD haruslah mendukung pencapaian indikator kinerja yang termuat dalam Renstra SKPD. Selanjutnya, indikator kinerja Renja SKPD harus didukung oleh indikator kinerja yang dimuat dalam RKA SKPD. Adanya keselarasan indikator kinerja ini secara logis akan dapat mengaitkan tujuan-tujuan yang hendak dicapai yang dicantumkan dalam dokumen perencanaan strategis (Renstra SKPD) dengan kegiatan-kegiatan operasional yang dilaksanakan SKPD.

Hal ini membawa konsekuensi bagi daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efektif dan efisien, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat serta di dalam pembangunan daerah. Untuk terselenggaranya suatu pemerintah daerah yang baik sebagai upaya mewujudkan *good governance* yang ditandai adanya tiga pilar utama, yaitu: transparansi, partisipasi dan akuntabilitas, untuk itu maka perlu adanya penerapan dan pertanggung jawaban yang tepat, jelas dan nyata. Proses penganggaran dapat berjalan dengan efektif maka dibutuhkan yang pertama, suatu perencanaan yang efektif yang mendefinisikan tujuan yang diharapkan, kedua pendekatan anggaran yang efektif yang meliputi pemilihan pendekatan penganggaran yang tepat dan dukungan sistem informasi dan teknologi, dan yang ketiga, koordinasi yang efektif meliputi komitmen atas anggaran yang disusun ditunjukkan dengan keseriusan dan perhatian tinggi oleh pimpinan tertinggi dalam pencapaian tujuan yang akan dicapai. Anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja maka akan berdampak pada perencanaan yang telah disusun.

Untuk mengetahui efektivitas anggaran yang telah direncanakan dan anggaran sudah berorientasi terhadap kinerja maka dilakukan pengukuran kinerja pada suatu anggaran. Pengukuran kinerja yang terus dilakukan dalam anggaran akan memberikan dampak positif terhadap rencana anggaran yaitu anggaran dapat

digunakan dengan hemat, tepat, dan cermat serta dapat mencapai keberhasilan dalam pengelolaan anggaran.

Faktor yang diduga mempengaruhi keberhasilan implementasi anggaran berbasis kinerja yang pertama adalah akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi. Faktor tersebut merupakan pilar utama didalam tercapainya *good governance* sehingga apabila *good governance* dalam pemerintahan tercapai dengan baik maka anggaran berbasis kinerja akan berhasil karena dalam proses penyusunan anggaran dapat akurat. Faktor kedua yang diduga mempengaruhi keberhasilan implementasi anggaran berbasis kinerja adalah kualitas sumber daya manusia, faktor tersebut dianggap penting karena dengan kemampuan dan prestasi yang dimiliki pegawai penyusun anggaran maka suatu anggaran tersebut dapat dijalankan dengan ekonomi, efektif, dan efisien. Faktor ketiga yang diduga mempengaruhi keberhasilan implementasi anggaran berbasis kinerja adalah praktik SPIP, faktor tersebut berguna untuk mengendalikan seluruh kegiatan yang ada di dalam pemerintahan sehingga dapat terwujudnya tata kelola yang baik. Faktor yang keempat adalah peran pengawasan, dalam pelaksanaan anggaran diperlukan peran pengawasan agar apa yang direncanakan dengan realisasi sama dan tidak menyimpang. Faktor yang kelima adalah penggunaan teknologi informasi, dalam penggunaan teknologi informasi dinilai sangat penting untuk zaman canggih seperti sekarang ini sehingga dapat bertukar informasi dengan cepat serta untuk proses penyusunan anggaran dapat dilakukan dengan *software* yang telah diciptakan pemerintah. Faktor yang keenam

adalah penerapan *reward and punishment* terhadap pegawai, pemberian *reward and punishment* dimaksudkan untuk mendorong semangat pegawai untuk mencapai prestasi dan menghindarkan dari kegiatan menyimpang.

Meskipun sistem anggaran sudah mengalami perubahan yang sangat baik karena diterapkannya sistem anggaran berbasis kinerja. Namun, sistem ini bukan merupakan hal yang mudah untuk diimplementasikan. Berdasarkan kajian penerapan anggaran berbasis kinerja yang dilakukan oleh Badan Diklat Keuangan Kemenkeu (2013) disimpulkan bahwa praktek penerapan APBD berbasis kinerja hingga saat ini belum terbangun dengan baik, menyeluruh, utuh dan konsisten. Berbagai masalah dalam penganggaran berbasis kinerja di antaranya: pertama, belum ada keselarasan antara visi misi Pemerintah Daerah (Pemda) yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang dan Menengah dengan dokumen-dokumen penganggaran sehingga tidak konsisten antara tujuan jangka panjang dengan anggaran. Kedua, ketidakjelasan perencanaan kinerja pada level Pemda berlanjut pada ketidakjelasan rencana kinerja (Renja) masing-masing SKPD. Ketiga, program-program setiap SKPD belum terstruktur dengan baik sehingga sulit dipetakan keterkaitannya. Keempat, belum adanya Analisis Standar Belanja (ASB) dan terbatasnya Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang tersedia dalam penyusunan anggaran. Kelima, kinerja belum dijadikan dasar alokasi dan acuan pembahasan anggaran di pemerintah maupun DPRD.

Menurut Kepala (BPPK) Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (2016) bahwa Kementerian Keuangan mengungkapkan ada empat permasalahan dalam implementasi anggaran berbasis kinerja. Dalam permasalahan tersebut menyangkut yang pertama, yaitu masalah *governance*. Masalah *governance* muncul ada di dalam penerapannya. Dijelaskan bahwa pengendalian difokuskan pada *outcome* atau *output* bukan *input* serta peran auditor harus yang memiliki wawasan membangun sistem bukan mengejar kesalahan tetapi memperbaiki arsitektur kinerja dan proses ke depan. Kedua, permasalahan mengenai *ownership* pimpinan dalam hal ini pimpinan perlu memiliki waktu untuk membangun *logic* model pada tingkatan strategis dan perlu proses yang intensif untuk membangun *logic* model antar instansi. Ketiga, permasalahan mengenai sumber daya manusia dalam hal ini diharapkan semua manajer perlu menguasai tentang arsitektur kinerja dan *logic* model. Keempat, permasalahan mengenai sistem informasi dalam hal ini perlu adanya pembangunan sistem informasi yang andal untuk arsitektur kinerja, tantangan terberat dalam sistem informasi adalah bagaimana mengintegrasikan penganggaran, perbendaharaan, pelaporan, dan sekaligus pengawasan oleh auditor eksternal.

Selain permasalahan yang muncul dalam sisi praktiknya, pentingnya penelitian mengenai keberhasilan penerapan anggaran berbasis kinerja juga karena ketidakkonsistenan temuan peneliti terdahulu tentang anteseden dan konsekuensi keberhasilan implementasi *performance based budgeting* Ratmono dan Suryani (2016) dengan penelitian menyimpulkan bahwa faktor yang mempengaruhi

keberhasilan APBD berbasis kinerja pada Pemerintah Daerah Kabupaten Pemalang adalah penerapan SPIP, peran pengawasan, dan penerapan *reward and punishment*. Sembiring (2009) dengan hasil dari penelitiannya menyimpulkan bahwa secara simultan komitmen organisasi, peyempurnaan sistem administrasi, sumber daya, serta *reward and punishment* berpengaruh signifikan terhadap APBD berbasis kinerja. Achyani dan Cahya (2011) melalui hasil penelitiannya menyatakan bahwa sumber daya dan informasi berpengaruh terhadap efektivitas pengimplementasian anggaran berbasis kinerja pada Pemerintah Kota Surakarta.

Sriharioto dan Wardhani (2012) meneliti tentang *good governance*, kompetensi KPPN, dan persepsi keberhasilan pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja satuan kerja kementerian atau lembaga dengan faktor yang mempengaruhinya adalah prinsip *good governance* yang meliputi teknologi informasi dan kualitas peraturan. Sedangkan prinsip *good governance* yang meliputi akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi tidak berpengaruh signifikan terhadap keberhasilan pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja pada satuan kerja kementerian atau lembaga. Sedangkan penelitian Adiwirya dan Sudana (2015) tentang akuntabilitas, transparansi, dan anggaran berbasis kinerja pada satuan kerja perangkat daerah dengan hasil penelitian bahwa akuntabilitas, transparansi berpengaruh signifikan terhadap anggaran berbasis kinerja pada satuan kerja perangkat daerah Kota Denpasar.

Dengan berbagai permasalahan dalam implementasi APBD berbasis kinerja yang telah diuraikan dalam latar belakang dan adanya ketidakkonsistenan hasil penelitian terdahulu, maka penelitian ini akan menganalisis mengenai determinan keberhasilan APBD berbasis kinerja. Penelitian ini merujuk pada penelitian Ratmono dan Suryani (2016) yang menguji anteseden dan konsekuensi keberhasilan performance based budgeting pada pemerintah daerah. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah terkait dengan variabel independennya. Dalam penelitian ini ditambahkan dengan variabel independen yaitu akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi, karena dalam penelitian sebelumnya variabel tersebut tidak berpengaruh signifikan terhadap keberhasilan anggaran berbasis kinerja. Oleh karena itu, penelitian ini menambahkan variabel tersebut digunakan untuk menjawab ketidakkonsistenan penelitian terdahulu. Variabel tersebut penting ditambahkan karena apabila suatu pemerintahan menerapkan salah satu prinsip *good governance* maka dalam pelaksanaan anggaran akan berhasil.

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas penulis menyimpulkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan APBD berbasis kinerja menarik untuk diteliti. Hal ini dikarenakan masih terdapat tidak konsistennya hasil dari penelitian terdahulu. Penelitian ini akan dilakukan di Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman karena menjadi salah satu kabupaten yang meraih penghargaan dari KemenPAN-RB atas prestasinya dalam akuntabilitas kinerja dengan predikat sangat baik pada tahun 2016 dan menempati peringkat ke-8 hasil evaluasi kinerja

pemerintah daerah tahun 2011 dan diraih 2 (dua) kali secara berturut-turut (Kepala Sekretaris Daerah Kabupaten Sleman, 2017). Dengan demikian Kabupaten Sleman menarik untuk diteliti terkait dengan keberhasilan anggaran berbasis kinerja yang sudah diterapkan. Oleh karena itu penulis mengambil judul penelitian “***Determinan Keberhasilan Implementasi Performance Based Budgeting di Pemerintah Daerah***”.

1.2 Rumusan Masalah

1. Apakah akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi *performance based budgeting*?
2. Apakah kualitas sumber daya manusia berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi *performance based budgeting*?
3. Apakah praktik SPIP berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi *performance based budgeting*?
4. Apakah peran pengawasan berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi *performance based budgeting*?
5. Apakah penggunaan teknologi informasi berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi *performance based budgeting*?
6. Apakah penerapan *reward and punishment* berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi *performance based budgeting*?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini memiliki tujuan untuk memberikan bukti empiris dan menganalisis pengaruh akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi, kualitas sumber daya manusia, praktik SPIP, peran pengawasan, penggunaan TI, serta penerapan *reward and punishment* terhadap keberhasilan implementasi *performance based budgeting* di pemerintah daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pada pengembangan terhadap literatur maupun penelitian di bidang akuntansi, terutama pada bidang anggaran.
- Penelitian ini diharapkan mampu menambah dan mengembangkan wawasan, informasi, serta pemikiran dan ilmu pengetahuan yang khususnya berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi implementasi penerapan anggaran berbasis kinerja di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman.

2. Manfaat Praktis

- Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan bagi aparat penyusun anggaran dalam memberikan gambaran mengenai faktor faktor yang mempengaruhi

penerapan implementasi anggaran berbasis kinerja sehingga dapat berinovasi dalam mengembangkan teknologi untuk mengoptimalkan proses penyusunan anggaran.

- Bagi pihak pembaca dan penulis sendiri, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai informasi untuk menambah wawasan mengenai penyusunan anggaran berbasis kinerja.

1.5 Sistematika Penulisan

Struktur dan sistematika dalam skripsi ini terdiri dari 5 bab, yaitu :

BAB I : PENDAHULUAN.

Dalam bab ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika dalam penelitian.

BAB II: KAJIAN PUSTAKA.

Dalam bab ini berisi tentang landasan teoritis yang menjelaskan teori pada perumusan hipotesis. Didukung dengan penelitian terdahulu dan kerangka pemikiran yang menjelaskan permasalahan yang akan diteliti.

BAB III : METODE PENELITIAN.

Dalam bab ini berisi tentang populasi dan sampel dalam penelitian, definisi operasional yang mendeskripsikan variabel-variabel yang terdapat dalam penelitian, metode pengumpulan data, dan metode analisis yang digunakan dalam penelitian.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN.

Dalam bab ini berisi tentang gambaran umum responden, metode analisis, dan interpretasi hasil penelitian.

BAB V : PENUTUP.

Dalam bab ini berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan penyajian secara singkat apa yang ada di dalam pembahasan. Saran sebagai masukan pada penelitian yang akan mendatang dan digunakan untuk perbaikan dalam penelitian selanjutnya.

