

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang akan dicapai oleh suatu organisasi dalam periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran moneter. Dalam organisasi sektor publik anggaran merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Penganggaran dalam organisasi sektor public merupakan aktivitas yang penting karena berkaitan dengan proses penentuan alokasi dana untuk setiap program maupun aktivitas (Mahsun, 2006: 81).

Di Indonesia yang lazim dipahami sebagai anggaran pada sektor publik adalah anggaran yang digunakan oleh pemerintah, baik pusat ataupun daerah. Untuk anggaran yang digunakan oleh pemerintah pusat dinamakan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), sedangkan untuk anggaran pada pemerintah daerah diberi nama anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) ini merupakan anggaran yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan aktivitas-aktivitasnya.

Undang-Undang yang mengatur tentang perubahan dalam hubungan tata pemerintahan dan hubungan keuangan, serta membawa perubahan dalam pengelolaan anggaran daerah antara lain adalah Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang

Pemerintah Daerah, dan 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Dari aturan undang-undang tersebut lahirlah Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan Dan Kinerja Instansi Pemerintah (Halim, 2007)

Dalam pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 menyatakan bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal itu dimaksudkan bahwa pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk mengelola dan memanfaatkan sumber pendapatan daerah yang dimiliki sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah. Pemerintah daerah harus mengoptimalkan penerimaannya supaya tidak mengalami defisit fiskal.

Dalam upaya pengoptimalan penerimaan tersebut terkadang pihak pemerintah menemui kendala yang berakibat pada kondisi perekonomian. Hal tersebut bisa dikatakan wajar, karena sesuai dengan yang diungkapkan oleh John Stuart Mill (1860) dalam Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik (Bappenas, 2007), guna merumuskan tata pemerintahan yang baik dalam tataran yang lebih implementatif melalui essaynya *Considerations on Representative Government* mengamati dan menjadikan kendala yang pada umumnya didasari oleh kurangnya pemahaman, kesadaran, dan kapasitas di kalangan pelaku khususnya sumber daya manusia aparatur dalam penyelenggaraan pemerintah sebagai pemicu untuk mengawali

upaya menggali secara teoritis hubungan antara birokrasi dan pemerintahan. (Bappenas, 2007).

Untuk dapat mengurangi kendala dalam mendukung terciptanya *good government governance* menurut Mardiasmo (2002: 25) diperlukan adanya reformasi kelembagaan, reformasi pada manajemen publik dan juga reformasi lanjutan terutama yang terkait dengan sistem pengelolaan keuangan daerah. Reformasi kelembagaan yaitu reformasi yang menyangkut alat-alat pemerintahan di daerah baik dalam struktur maupun infrastrukturnya. Reformasi manajemen terkait dengan perubahan manajemen yang sesuai dengan perkembangan jaman. Model manajemen yang cukup populer adalah manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja, bukan pada kebijakan. Konsekuensi yang dihadapi oleh pemerintah daerah yang menggunakan *new public management* ini diantaranya adalah melakukan perubahan pendekatan dalam penganggaran, dari yang awalnya menggunakan penganggaran tradisional (*traditional budget*) menjadi penganggaran berbasis kinerja (*performance budget*). Sedangkan reformasi lanjutan yang terkait dengan sistem pengelolaan keuangan daerah menurut Mardiasmo (2002: 27) yaitu mencakup:

1. Reformasi sistem pembiayaan (*financing reform*)
2. Reformasi sistem penganggaran (*budgeting reform*)
3. Reformasi sistem pemeriksaan (*audit reform*), dan
4. Reformasi sistem manajemen keuangan daerah (*financial management reform*).

Dalam pembaharuan sistem keuangan tersebut diharapkan pengelolaan uang rakyat dapat dilakukan secara transparan dengan berdasarkan pada konsep *value for money* (efektif, efisien, dan ekonomis), sehingga tercipta akuntabilitas publik (*public accountability*). Memperbaiki kinerja pada sektor publik bukan sekedar masalah teknis belaka, tetapi akuntansi pemerintahan sebagai alat untuk menciptakan *good government governance* memiliki peran yang sangat vital dan signifikan terutama terkait dengan upaya untuk menghasilkan laporan keuangan dan transparansi informasi keuangan daerah.

Idealnya untuk dasar yang digunakan dalam menentukan besaran anggaran yang dibutuhkan daerah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 pasal 36 Ayat (2) tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah yaitu RKA-SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja. Maksud dari ayat tersebut adalah prinsip kinerja ditetapkan dahulu, baru diikuti oleh penetapan besarnya anggaran yang dibutuhkan untuk urusan wajib atau pilihan terkait (*finance follows function*), sehingga kinerja itu bersifat tetap dan menjadi dasar dari penyusunan anggaran. Walaupun anggaran yang dipakai sedikit, tapi kalau kinerja yang ditargetkan terlaksana maka sudah dikatakan berhasil.

Sistem anggaran berbasis kinerja telah diterapkan oleh pemerintahan Kabupaten Bone Bolango mulai tahun 2007 sampai sekarang. Sebagaimana yang diatur dalam Pemandagri No. 59 tahun 2007 tentang penyusunan rencana dan anggaran berbasis kinerja. Anggaran pemerintah daerah menjadi suatu kebutuhan

yang sangat strategis dalam membiayai berbagai program kegiatan di berbagai dinas, badan, dan lembaga lain dalam lingkup pemerintah daerah dan melalui anggaran daerah juga akan dapat diketahui seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi wewenang dan tanggung jawab serta faktor-faktor yang menjadi kendala. Kendala yang mungkin terjadi adalah karena lemahnya perencanaan anggaran pada akhirnya akan memunculkan kemungkinan *underfinancing* atau *overfinancing*, yang kesemuanya mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektivitas unit kerja pemerintah daerah (Pahurun, 2011).

Evaluasi kinerja dengan menggunakan istilah ekonomis, efisiensi dan efektivitas sering disebut sebagai *value for money*. Ketiga istilah tersebut berkaitan erat dengan implementasi anggaran berbasis kinerja. Lebih jauh istilah tersebut digunakan untuk menyusun pelaporan kinerja dan melakukan evaluasi kinerja. PP Nomor 8 Tahun 2006 tentang pelaporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah merupakan peraturan yang mengatur lebih jauh mengenai bagaimana pemerintah daerah menggunakan ketiga istilah di atas.

Terkait dengan peraturan tersebut, Pemerintah kabupaten Bone Bolango tidak bisa melepaskan kewajiban untuk memenuhi ketentuan yang ada. Oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Bone Bolango tentu melaksanakan penganggaran berbasis kinerja.

Penyusunan Rancangan APBD di Pemerintah Kabupaten Bone Bolango dimulai dengan disusunnya RKA-SKPD terlebih dahulu oleh setiap SKPD yang ada setelah memperoleh batasan pagu anggaran untuk setiap SKPD atas program

dan kegiatan yang diusulkan pada tahun bersangkutan. Batasan pagu anggaran yang harus ditaati oleh setiap SKPD adalah sebagaimana yang tertuang di dalam dokumen KUA dan PPAS yang telah disepakati bersama antara eksekutif dan legislatif.

Bappeda sebagai satuan kerja perencanaan pembangunan daerah memiliki peran yang sangat sentral dalam penentuan program dan kegiatan yang akan dilaksanakan bagi setiap SKPD, hal ini dikarenakan harus diselarasakannya antara usulan program dan kegiatan setiap SKPD dengan prioritas pembangunan daerah sebagaimana yang tertuang di dalam dokumen perencanaan daerah baik yang ada di dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) maupun yang ada di dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Permasalahan yang terjadi di Pemerintah Kabupaten Bone Bolango, dalam aspek tata kelola pemerintahan, kinerja pemerintahan daerah dipandang belum berjalan secara efisien. Kondisi tersebut antaranya terindikasi pada struktur organisasi yang cenderung gemuk, koordinasi pemerintahan yang kurang berjalan optimal, budaya kerja yang belum berbasis kinerja, belum adanya analisis jabatan dan assessment centre bagi aparatur dalam pengisian jabatan dan penempatan pegawai.

Secara umum, permasalahan dalam pembangunan bidang aparatur pemerintah Kabupaten Bone Bolango tersebut, tertuang dalam Rpjmd Tahun 2011-2015 Kabupaten Bone Bolango antara lain: Kelembagaan pemerintah masih belum sepenuhnya berdasarkan prinsip organisasi yang efisien dan rasional, sehingga struktur organisasi kurang proporsional; Sistem manajemen

kepegawaian belum mampu mendorong peningkatan profesionalitas, kompetensi, dan remunerasi yang adil dan layak sesuai dengan tanggungjawab dan beban kerja, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian; Sistem dan kinerja di lingkungan aparatur negara belum efisien, efektif, dan berperilaku hemat, dan Praktek penyimpangan yang mengarah pada penyalahgunaan wewenang (korupsi) belum teratasi (RPJMD, Kab. Bone bolango).

Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, meskipun semakin menunjukkan kemajuan, namun kualitasnya masih perlu pembenahan, termasuk penyajian laporan keuangan yang sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Disamping itu, budaya kerja produktif belum berkembang secara maksimal di lingkungan birokrasi. Pelaksanaan kode etik bagi aparat birokrasi public (*code of conduct*) masih kabur sehingga belum mampu menciptakan adanya budaya birokrasi yang sehat, seperti kerja keras, keinginan untuk berprestasi, kejujuran, rasa tanggungjawab, serta bersih dan bebas dari KKN (RPJMD, Kab. Bone bolango).

Adapun penelitian yang penulis dapatkan adalah penelitian yang dilakukan oleh Parhusip (2007) tentang pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas publik dan transparansi di Pemerintah Kota/Kabupaten yang terjadi pemekaran menunjukkan bahwa, penerapan anggaran berbasis kinerja mampu meningkatkan secara signifikan akuntabilitas publik dan transparansi di pemerintahan daerah/kota yang terjadi pemekaran.

Selain penelitian dari Parhusip (2007) penulis juga menggunakan penelitian yang dilakukan oleh Arti (2009) untuk penelitian sebelumnya. Penelitian ini membahas tentang pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas dinas pendidikan Kota Depok. Hasil yang diperoleh dari penelitiannya dapat disimpulkan bahwa para pemangku kepentingan menilai penerapan anggaran berbasis kinerja berpengaruh positif terhadap tingkat akuntabilitas di lingkup Dinas Pendidikan Kota Depok, kecuali variabel ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa konsep penganggaran berbasis kinerja yang diterapkan sudah mengarah positif menuju tercapainya akuntabilitas Dinas Pendidikan Kota Depok, namun masih perlu peningkatan pada variabel ekonomi yang masih dideskripsikan negatif oleh para pemangku kepentingan.

Berdasarkan masalah dan berbagai penelitian terdahulu yang pernah dilakukan, mendorong peneliti untuk melakukan penelitian yang sama pada lembaga yang berbeda yaitu dengan judul: “**Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Publik Pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango**”.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Adapun indentifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sistem dan kinerja di lingkungan aparaturnya Pemerintah Kabupaten Bone Bolango belum efisien, efektif, dan berperilaku hemat, dan Praktek penyimpangan yang mengarah pada penyalahgunaan wewenang (korupsi) belum teratasi.



2. Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, meskipun semakin menunjukkan kemajuan, namun kualitasnya masih perlu pembenahan, termasuk penyajian laporan keuangan yang sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Disamping itu, budaya kerja produktif belum berkembang secara maksimal di lingkungan birokrasi (Pemerintahan)

### **1.3 Rumusan masalah**

Berdasarkan pada latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, maka permasalahan yang dapat penulis rumuskan adalah bagaimana pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas publik pada pemerintah kabupaten Bone Bolango.

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengkaji dan meneliti pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap Akuntabilitas publik pada pemerintah kabupaten Bone Bolango.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

#### **1.5.1 Manfaat Teoritis**

Hasil dari penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan ataupun menambah pengetahuan mengenai masalah-masalah yang berkaitan dengan anggaran berbasis kinerja, dan Akuntabilitas publik.

### **1.5.2 Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi aparatur pemerintah (khususnya aparatur pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango) mengenai pengaruh dari penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap Akuntabilitas publik pada pemerintah Kabupaten Bone Bolango. Sehingga diharapkan pemerintah Kabupaten Bone Bolango dapat lebih meningkatkan kinerja publik dan menjadi lebih berhasil dalam pelaksanaan akuntabilitas publik.