

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. Anggaran sektor publik dalam perkembangannya telah menjadi instrument kebijakan multifungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi. hal tersebut terutama tercermin pada komposisi dan besarnya anggaran yang secara langsung merefleksikan arah dan tujuan pelayanan masyarakat yang diharapkan. Anggaran sebagai alat perencanaan kegiatan publik yang dinyatakan dalam satuan moneter sekaligus berfungsi sebagai alat pengendalian. Dengan demikian anggaran fungsi perencanaan dan pengawasan dapat berjalan dengan baik, maka sistem anggaran harus dilakukan dengan cermat dan sistematis, (Mardiasmo, 2002: 118).

Dalam organisasi sektor publik anggaran merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan melaksanakan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan asing karena berkaitan dengan proses aktivitas yang penting karena berkaitan dengan proses penentuan alokasi dana untuk setiap program maupun aktifitas (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.

Anggaran menjadi salah satu hal yang sangat relevan dan penting di lingkup pemerintah karena dampaknya terhadap akuntabilitas pemerintah sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Adanya perubahan dalam hal pertanggungjawaban dari pertanggungjawaban vertikal ke pertanggungjawaban horizontal menurut DPRD mengawasi kinerja pemerintah melalui anggaran. Akuntabilitas melalui anggaran meliputi penyusunan sampai dengan pelaporan anggaran.

Reformasi anggaran yang dilakukan oleh pemerintah mengakibatkan perubahan struktur anggaran dan perubahan proses penyusunan APBD untuk menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas publik. Bentuk reformasi anggaran dalam upaya memperbaiki proses penganggaran adalah penerapan anggaran berbasis kinerja.

Anggaran berbasis kinerja (*Performance Based Budgeting*) merupakan sistem penganggaran yang berorientasi pada *output* organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi dan rencana strategis organisasi (Bastian 2006: 171). Anggaran dengan pendekatan

kinerja menekankan kepada *value fo money* dan pengawasan atas kinerja *output*. Pendekatan anggaran kinerja disusun untuk mencoba mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik (Mardiasmo 2002: 84)

Sistem Anggaran berbasis kinerja telah diterapkan oleh pemerintah Kabupaten Bone Bolango Sebagaimana yang diatur dalam Pemendagri No. 59 tahun 2007 tentang penyusunan rencana dan anggaran berbasis kinerja. Anggaran pemerintah daerah menjadi suatu kebutuhan yang sangat strategi dalam membiayai berbagai program kegiatan diberbagai 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 pemerintah yang menjadi wewenang dan tanggung jawab serta faktor-faktor yang menjadi kendala. Kendala yang mungkin terjadi adalah kerana lemahnya perencanaan anggaran pada akhirnya akan memunculkan kemungkinan *underfinancing* atau *overfinancing*, yang kesemuanya mempengaruhi tingkat efisien dan efektivitas Unit kerja pemerintah daerah (Paharun, 2011).

Anggaran berbasis kinerja (*Performance Based Budgeting*) merupakan sistem penganggaran yang berorientasi pada *output* organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi dan rencana

strategis organisasi (Bastian 2006: 171). Anggaran dengan pendekatan kinerja menekankan kepada *value fo money* dan pengawasan atas kinerja *output*. Pendekatan anggaran kinerja disusun untuk mencoba mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik (Mardiasmo 2002: 84)

Sistem Anggaran berbasis kinerja telah diterapkan oleh pemerintah Kabupaten Bone Bolango Sebagaimana yang diatur dalam Pemendagri No. 59 tahun 2007 tentang penyusunan rencana dan anggaran berbasis kinerja. Anggaran pemerintah daerah menjadi suatu kebutuhan yang sangat strategi dalam membiayai berbagai program kegiatan diberbagai 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 pemerintah yang menjadi wewenang dan tanggung jawab serta faktor-faktor yang menjadi kendala. Kendala yang mungkin terjadi adalah kerana lemahnya perencanaan anggaran pada akhirnya akan memunculkan kemungkinan *underfinancing* atau *overfinancing*, yang kesemuanya mempengaruhi tingkat efisien dan efektivitas Unit kerja pemerintah daerah (Paharun, 2011).

Permasalahan yang terjadi dipemerintah Kabupaten Bone Bolango dalam aspek tata kelola pemerintah, kinerja pemerintah daerah dipandang

belum berjalan secara efisien Kondisi tersebut antaranya terindikasi pada struktur organisasi yang cenderung gemuk untuk sebuah model struktur pemerintah daerah pemekaran. Yang berdampak pada fungsi-fungsi didalamnya, dan pembebanan anggaran belanja operasional (belanja aparatur) yang memiliki porsi lebih besar dari tahun ketahun dibandingkan belanja pembangunan (Belanja Publik), koordinasi pemerintah 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 yang adil dan layak sesuai dengan tanggungjawab dan beban kerja sebagaimana diamankan dalam undang-undang No 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian.

Rendahnya penerapan dimensi *value for money* dalam meningkatkan akuntabilitas publik dapat dibuktikan dengan adanya laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP) yang dituangkan dalam perbandingan antara hasil dan realisasi pencapaian indikator kinerja dan target indikator kinerja yang tidak tercapai selama tahun 2010-2012. Dimana kinerja pemerintah saat ini banyak disoroti oleh masyarakat, terutama kinerja instansi pemerintah yang sebagian besar kegiatannya dibiayai oleh dana publik. Untuk Pemerintah Bone Bolango berdasarkan data 2010-2012 secara keseluruhan belum menunjukkan indikasi adanya peningkatan kinerja yang signifikan dan perbaikan kinerja yang signifikan dalam pelaksanaannya, seperti yang diuraikan pada tabel 1 di bawah ini:

Tabel 1 LAPORAN REALISASI ANGGARAN
UNTUK TAHUN YANG BERAKHIR SAMPAI DENGAN 31 DESEMBER 2010-2012
(Berdasarkan Klasifikasi Belanja)

Uraian	Tahun 2010			Tahun 2011			Tahun 2012		
	Realisasi	Anggaran	%	Realisasi	Anggaran	%	Realisasi	Anggaran	%
	(Rp)	(Rp)		(Rp)	(Rp)		(Rp)	(Rp)	
Jumlah Belanja Operasi	273.278.177.024	267.220.486.162	97,78	327.147.176.485	319.210.947.173	97,57	365.429.864.537	364.037.535.444,00	99,62
Belanja Pegawai	193.583.906.409	190.502.624.629	98,41	230.992.297.202	224.476.421.564	97,18	268.292.107.024	267.416.098.496,00	99,67
Belanja Barang	51.589.506.374	49.756.074.560	96,45	68.626.254.283	64.422.999.314	93,88	71.045.651.513	71.590.113.202,00	100,77
Bunga	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Subsidi	1.293.391.500	1.293.391.500	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Hibah	9.766.037.741	9.387.737.741	96,13	11.864.125.000	11.540.000.000	97,27	6.238.900.000	5.904.990.000,00	94,65
Bantuan Sosial	8.594.935.000	7.915.107.732	92,09	5.782.500.000	9.005.156.789	155,73	5.145.904.000	4.670.374.000,00	90,76
Bantuan Keuangan	8.450.400.000	8.365.550.000	99,00	9.882.000.000	9.766.369.506	98,83	14.707.300.000	14.455.959.746,00	98,29
Jumlah Belanja Modal	75.496.825.072	55.544.915.421	73,57	123.531.688.594	92.104.747.963	74,58	116.051.065.817	88.616.280.221,00	76,36
Belanja Tanah	576.896.000	576.696.000	99,97	6.407.704.000	2.353.213.000	36,72	6.296.749.275	6.294.749.150,00	100,03
Belanja Peralatan Dan Mesin	17.883.058.000	10.316.600.721	57,69	29.091.961.127	27.847.181.966	95,72	27.665.091.496	21.688.776.893,00	78,40
Belanja Gedung dan Bangunan	15.023.744.000	11.043.597.478	73,51	31.553.576.749	13977.412.684	44,30	44.877.586.970	31.473.204.463,00	70,13
Belanja Jalan, Irigasi, dan Jaringan	35.824.254.032	32.576.978.182	90,94	50.618.120.605	42.103.608.181	83,18	35.791.535.622	27.796.190.647,00	77,66
Belanja Aset Tetap Lainnya	6.188.873.040	1.031.043.040	16,66	5.860.326.112	5.823.332.132	99,37	1.350.102.250	1.328.509.068,00	98,40
Belanja Aset Lainnya	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	70.000.203	34.850.000,00	49,79
Belanja Tak Terduga	0,00	0,00	0,00	530.520.000	325.953.175	61,44	688.020.000	286.098.500,00	41,58
Jumlah Belanja Tak Terduga	0,00	0,00	0,00	530.520.000	325.953.175	61,44	688.020.000	286.098.500	41,58
Jumlah Belanja	348.775.002.096	322.765.401.583	92,54	451.209.385.079	411.641.648.311	91,23	688.020.000	286.098.500	93,94

Sumber Data: *LKPD Kabupaten Bone Bolango*

Belanja pegawai merupakan belanja yang paling terbesar menyerap anggaran daerah. Belanja ini ditunjukkan untuk pembayaran gaji PNS, pejabat negara, tunjangan representasi DPRD, tambahan penghasilan, operasional Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, berdasarkan data 2010-2012 terlihat bahwa belanja pegawai memiliki porsi lebih besar dibandingkan dengan belanja yang lain terutama belanja untuk kepentingan publik. Dalam laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP) pada Pemerintah Bone Bolango Tahun 2010 menunjukkan bahwa realisasi belanja pegawai 190.502 (Milyar) atau 98,41% sedangkan untuk belanja kepentingan publik seperti belanja kepentingan sosial hanya sebesar 7.915 (Milyar) atau 92,09 %, belanja jalan irigasi, dan jaringan sebesar 32.576 (Milyar) atau 90,94%. Kemudian pada tahun 2011 realisasi belanja pegawai sebesar 224.476 (Milyar) atau 97,18% yang mengalami peningkatan

sebesar 33.973 (Milyar), sedangkan Realisasi belanja bantuan sosial 9.005 (Milyar) atau 155,73% dari target sebesar 5.782% yang mengalami kekurangan anggaran yang telah ditetapkan dan belanja jalan, irigasi dan jaringan hanya sebesar 42.103 (Milyar) atau 83,8% yang masih lebih rendah dari belanja pegawai, sedangkan pada tahun 2012 mencapai sebesar 267.416 (Milyar) 99,67% yang mengalami peningkatan sebesar 42.939 (Milyar) dan untuk belanja publik seperti belanja bantuan sosial dan belanja jalan irigasi dan jaringan masing-masing sebesar 4.670 (Milyar) atau 90,76% dan 27.796 (Milyar) atau 77,66%.

Fakta di atas menunjukkan belum adanya peningkatan kinerja yang signifikan dan perbaikan kinerja yang signifikan dalam pelaksanaannya, dimana penyerapan anggaran dan pengelolaan keuangan belum berjalan optimal. Berdasarkan data 2010-2012 dapat dilihat bahwa dari tahun ketahun untuk belanja aparatur/belanja pegawai memiliki porsi lebih besar dari tahun ketahun dibandingkan belanja pembangunan (Belanja publik).

Penelitian diatas mengenai anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas publik telah banyak dilakukan misalnya 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) peneliti juga menggunakan penelitian 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 penilai penerapan anggaran berbasis kinerja berpengaruh positif terhadap tingkat akuntabilitas dilingkup 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 uraian di atas dan penelitian-penelitian terdahulu maka penulis merasa tertarik untuk mengadakan penelitian kembali terhadap masalah ini dengan merumuskan dalam suatu judul **“PENGARUH PENERAPAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA TERHADAP AKUNTABILITAS PUBLIK PADA PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN BONE BOLANGO”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Adapun identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sistem dan kinerja dilingkungan aparatur pemerintah Kabupaten Bone Bolango belum efisien, efektif dan berperilaku hemat, serta praktek penyimpangan yang mengarah pada penyalahgunaan wewenang (korupsi) belum teratasi, masih banyak pemerintah yang mengalami kesulitan menerapkan anggaran berbasis kinerja. Hal tersebut mengindikasikan bahwa belanja aparatur lebih tinggi dibandingkan dengan belanja publik.
2. Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, kualitasnya masih perlu pembenahan, termasuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) yang tidak tercapai selama tahun 2010-2012 sehingga berdampak pada laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango yang mengakibatkan kerugian daerah.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, maka permasalahan yang dapat peneliti rumuskan apakah penerapan anggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap akuntabilitas publik pada Pemerintah kabupaten Bone Bolango.

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menguji 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 menambah wawasan dan pengetahuan peneliti dan dapat memahami anggaran berbasis kinerja dan akuntabilitas publik.

1.5.2 Manfaat Praktis

Masukan bagi Kabupaten Bone Bolango untuk lebih memahami anggaran berbasis kinerja dan akuntabilitas publik, sehingga diharapkan pemerintah Kabupaten Bone Bolango lebih meningkatkan kinerja publik dan lebih berhasil dalam melaksanakan akuntabilitas publik. Bahan referensi bagi peneliti selanjutnya.