

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Penelitian

Bergesernya paradigma manajemen pemerintahan dalam dua dekade terakhir yaitu dari berorientasi proses menjadi berorientasi hasil telah ikut mereformasi sistem pengelolaan keuangan negara baik di negara maju maupun negara berkembang, termasuk Indonesia. Reformasi pengelolaan keuangan negara di Indonesia yang diawali dengan keluarnya Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah membawa banyak perubahan mendasar dalam pengelolaan keuangan negara. Perubahan mendasar tersebut diantaranya adalah diperkenalkannya pendekatan penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) dalam penyusunan anggaran pemerintah.

Sejalan dengan itu, dalam kerangka otonomi daerah, Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah membuka peluang bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas masing-masing. Kedua Undang-Undang ini membawa konsekuensi bagi daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efektif dan efisien. Pengalokasian dana yang efektif mengandung arti bahwa setiap pengeluaran yang dilakukan pemerintah mengarah pada pencapaian sasaran dan tujuan stratejik yang dimuat dalam dokumen perencanaan stratejik daerah. Sedangkan, pengalokasian dana yang

efisien mengandung arti bahwa pencapaian sasaran dan tujuan stratejik tersebut telah menggunakan sumber daya yang paling minimal dengan tetap mempertahankan tingkat kualitas yang direncanakan. Pengalokasian pengeluaran yang efektif dan efisien tersebut dapat diwujudkan dengan penerapan anggaran berbasis kinerja dalam penyusunan anggaran pemerintah daerah.

Reformasi anggaran yang dilakukan oleh pemerintah mengakibatkan perubahan struktur anggaran dan perubahan proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas publik. Bentuk reformasi anggaran dalam upaya memperbaiki proses penganggaran adalah penerapan anggaran berbasis kinerja. Penerapan anggaran berbasis kinerja diatur dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 dan diubah lagi dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. Dalam peraturan ini, disebutkan tentang penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD). Adanya Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) ini berarti telah terpenuhinya kebutuhan tentang anggaran berbasis kinerja dan akuntabilitas. Dimana anggaran berbasis kinerja menuntut adanya output optimal atau pengeluaran yang dialokasikan sehingga setiap pengeluaran harus berorientasi atau bersifat ekonomi, efisien, dan efektif.

Anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Pengukuran kinerja secara berkelanjutan akan memberikan umpan balik, sehingga upaya perbaikan secara terus menerus akan mencapai keberhasilan di masa mendatang. Penyusunan anggaran

berbasis kinerja bertujuan untuk dapat meningkatkan efisiensi pengalokasian sumber daya dan efektivitas penggunaannya sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah sehingga dengan adanya anggaran berbasis kinerja tersebut diharapkan anggaran dapat digunakan secara optimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan dapat mendukung peningkatan transparansi dan akuntabilitas manajemen sektor publik. Selain itu, anggaran berbasis kinerja memfokuskan pemanfaatan anggaran untuk perbaikan kinerja organisasi yang berpedoman pada prinsip *value for money*.

Pentingnya dilakukan penelitian ini adalah melihat dari fenomena yang terjadi di lingkungan pemerintah daerah, dimana kinerja pemerintah saat ini banyak disoroti oleh masyarakat, terutama kinerja instansi pemerintah yang sebagian besar kegiatannya dibiayai oleh dana publik. Berdasarkan situs bisnis Jawa Barat <http://budhi.my.or.id/news/?p=545> yang di unduh pada Tanggal 10 Oktober 2013 bahwa Penyerapan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Bandung tahun 2012 sampai bulan Mei 2012 masih minim sehingga dikhawatirkan mengganggu ke pelayanan publik. Rasa khawatir pelayanan masyarakat terganggu disampaikan anggota badan anggaran Lia Noer Hambali di Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Selain penyerapannya masih minim, Pemkot Bandung belum bisa memprosentasekan secara keseluruhan dana yang terserap. Baru 10 Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang memberikan laporan penyerapan penggunaan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sehingga belum bisa kita prosentasekan, berapa persen penyerapan secara keseluruhannya.

Lia mengatakan laporan yang sudah masuk diantaranya Dinas Binamarga dan Pengairan (DBMP) Kota Bandung baru menggunakan dana Rp 4,8 miliar (2,16 persen) dari anggaran Rp 220 miliar, Dinas Pendidikan baru terealisasi sebesar Rp 5 miliar, Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BPPKB) Rp 100 juta, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (Disbudpar) Rp 25 juta, Dinas Kesehatan (Dinkes) Rp 25 juta, Pemerintahan Umum (Penum) Rp 9 miliar, Dinas Informasi dan Komunikasi Rp 25 juta dan Kesejahteraan (kesra) Rp 8 miliar. Sementara bantuan hibah baru terserap Rp 68 miliar dari Rp 430 miliar.

Menurut Lia keterlambatan penyerapan dana selain terlambat pembahasan, makanya Pemerintah Kota (Pemkot) harus bekerja keras untuk mengejar keterlambatan agar semua program berjalan sesuai target. Keterlambatan penggunaan anggaran sudah pasti mengganggu pelayanan contohnya jalan rusak terlambat diperbaiki menimbulkan gangguan kepada pengguna jalan. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APDB) tahun 2013 harus sudah mulai Juli 2013 sehingga 30 November 2012 sudah ditetapkan agar penyerapan anggaran tidak terlambat. Kebiasaan Pemkot Bandung selama ini pengerjaan dan pembayaran di akhir tahun, sehingga selalu ada anggaran yang tidak terserap dan kegiatan yang tidak selesai.

Fenomena tersebut menunjukkan buruknya kinerja pemerintah dalam pengelolaan keuangan daerah. Buruknya pengelolaan keuangan daerah semakin diperparah dengan adanya sikap buruk pemerintah daerah dalam implementasi (realisasi) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Tidak jarang pemerintah daerah menghabiskan anggaran melalui kegiatan proyek tanpa memperhitungkan dampak positif bagi pembangunan daerah. Mendekati akhir tahun

anggaran, unit-unit pemerintah gencar menghabiskan anggaran tanpa didasari tujuan yang jelas untuk pembangunan daerah, sehingga banyak dijumpai penyimpangan pengelolaan keuangan daerah.

Dalam rangka untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dikeluarkan regulasi yang mengatur mengenai perubahan pengelolaan keuangan daerah untuk lebih meningkatkan pelaksanaan pemerintahan yang lebih berdaya guna, berhasil guna, bersih, dan bertanggung jawab, pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 (Inpres 7/1999) tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Dalam pengaruhnya terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, penerapan penganggaran berbasis kinerja yang terukur melalui tahapan siklus anggaran sesuai dengan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah yaitu, dimulai dari perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, pelaporan/pertanggungjawaban, dan evaluasinya harus benar-benar dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Berbagai penelitian telah dilakukan untuk menguji pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Dalam penelitian Risky Rizkiana Sumarli (2012) melakukan penelitian dengan judul Pengaruh Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Kinerja Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dari hasil penelitiannya menunjukkan Bahwa Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Urip Santosa dan Yohanes Joni Pambelum (2008) meneliti Pengaruh Penerapan Akuntansi Sektor Publik Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Dalam Mencegah *Fraud* dari hasil penelitiannya menunjukkan

bahwa Secara teoritis Penerapan Akuntansi Sektor Publik dan Pengawasan Terhadap Kualitas Laporan keuangan Instansi Pemerintah akan berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah baik secara partial maupun secara bersama-sama. Sedangkan secara teoritis Penerapan Akuntansi Sektor Publik, Pengawasan Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Instansi Pemerintah, Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah akan berpengaruh terhadap pencegahan *fraud* baik secara partial maupun secara bersama-sama.

Melihat berbagai permasalahan yang diuraikan diatas dan perbedaan dari beberapa hasil penelitian, peneliti berkeinginan untuk melakukan penelitian mengenai “Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Studi Kasus Pada Pemerintah Kota Bandung)”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana penerapan anggaran berbasis kinerja di Pemerintahan Kota Bandung.
2. Bagaimana akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di Pemerintahan Kota Bandung.
3. Apakah penerapan anggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi Pemerintah di Pemerintahan Kota Bandung.

### **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengumpulkan data dan informasi mengenai penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah kota Bandung, sedangkan tujuan penelitian yaitu:

1. Mengetahui penerapan anggaran berbasis kinerja di Pemerintah Kota Bandung.
2. Mengetahui akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di Pemerintah Kota Bandung.
3. Mengetahui apakah penerapan anggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi Pemerintah di Pemerintah Kota Bandung.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

- a. Bagi peneliti
  1. Proses dan hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan peneliti mengenai penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di Pemerintah Kota Bandung.
  2. Dapat memperoleh pengalaman yang berharga guna mempersiapkan diri untuk memasuki dunia kerja.

b. Bagi pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu sumbangan pemikiran dan masukan kepada pemerintah daerah berupa saran-saran yang positif mengenai akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di Pemerintah Kota Bandung.

c. Bagi penelitian selanjutnya

Sebagai referensi atau bahan kajian dalam pemenuhan informasi yang bermanfaat bagi mahasiswa yang akan melakukan penelitian khususnya mengenai akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di Pemerintah Kota Bandung.

### **1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian**

Penelitian dilakukan di Pemerintah Kota Bandung yang beralamat di Jalan Wastukencana No.2 Bandung. Penelitian dilakukan dimulai dari bulan oktober 2013 sampai dengan selesai.