

BAB I

PENDAHULUAN

Bab ini berisi uraian tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

1. Latar Belakang Masalah

Penerapan anggaran berbasis kinerja pada instansi pemerintah di Indonesia sudah dituangkan dengan pemberlakuan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan diterapkan secara bertahap mulai tahun anggaran 2005. Penganggaran yang digunakan sebelum penggunaan anggaran berbasis kinerja adalah metode tradisional. Penyusunan anggaran berbasis tradisional ini tidak didasarkan pada analisa tujuan dari penetapan kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan, tetapi lebih dititikberatkan pada pemenuhan kebutuhan melalui belanja dan tidak ada penelaahan tentang apakah kegiatan dan penggunaan dana tersebut efektif dan efisien. Tolak ukur keberhasilan penganggaran ini hanya ditunjukkan dengan adanya keseimbangan anggaran antara pendapatan dan belanja dan apabila terjadi defisit atau surplus anggaran berarti pelaksanaan anggaran tersebut gagal. Dengan adanya tolak ukur keberhasilan seperti itu maka terbentuklah pemikiran bahwa penyerapan anggaran dan realisasi pendapatan harus seratus persen (100%) agar tidak terjadi surplus atau defisit tanpa memperhatikan efektivitas dan efisiensi. Mulai Tahun 2005, diterapkanlah anggaran berbasis kinerja yang ditujukan meningkatkan efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran dan pelaksanaan kegiatan.

Anggaran berbasis kinerja menggambarkan tujuan dan sasaran dana yang diminta, besarnya biaya-biaya yang diperlukan untuk menjalankan program yang diusulkan untuk mencapai tujuan tersebut, dan indikator atau data-data yang dapat mengukur pencapaian program yang akan dilaksanakan. Penganggaran berbasis kinerja ini tidak hanya didasarkan pada kebutuhan dan penyeimbangan saja tetapi juga didasarkan pada tujuan tertentu yang pelaksanaannya berfokus pada efektivitas dan efisiensi pelaksanaan suatu program atau kegiatan.

Walaupun penganggaran berbasis kinerja sudah dimulia sejak tahun 2005, tetapi masih kerap dijumpai penggunaan anggaran yang tidak efektif dan efisien. Hal ini terjadi karena terdapat kecenderungan penggunaan pola pikir lama yaitu penyerapan anggaran harus 100% tanpa dibarengi pelaksanaan yang efektif dan efisien. Selain itu juga, terdapat tujuan-tujuan yang tidak dapat dipenuhi karena program atau kegiatan yang dibuat tidak sesuai tujuan. Program atau kegiatan yang tidak sesuai tersebut tidak mampu memberi pengaruh yang signifikan terhadap tercapainya tujuan.

Efektivitas merupakan pencapaian tujuan. Pelaksanaan program tanpa terjadinya efektivitas maka akan sama dengan membuang-buang sumber daya karena penggunaan sumber daya tersebut tidak menghasilkan apa yang menjadi tujuan digunakannya sumber daya tersebut. Maka dari itu peneliti berpikir bahwa efektivitas sangat penting sehingga peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang efektivitas.

Dari penelitian sebelumnya mengenai efektivitas penyerapan anggaran pada instansi pemerintah, peneliti menemukan bahwa pengukuran efektifitas pada sebagian

besar penelitian-penelitian sebelumnya masih mengikuti paradigma lama yaitu penganggaran tradisional yang keberhasilannya didasarkan penyerapan anggaran atau realisasi anggaran. Penelitian terdahulu tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Rahmawati Setyoardini Tahun 2010 pada RSUD Genteng dengan hasil penyerapan anggaran di RSUD Genteng maksimal sedangkan penyerapan pada bagian perlengkapan kurang tercapai.
- 2) Shenny Anggraeni Tahun 2012 pada Pemerintah Kabupaten/Kota Wilayah IV Priangan Jawa Barat dengan hasil terdapat hubungan yang sangat kuat antara penyusunan anggaran belanja modal dengan efektivitas penyerapan anggaran belanja modal.
- 3) Julita,SE,M.Si Tahun 2011 pada Badan Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara dengan hasil anggaran pendapatan pada tahun 2009 dan 2012 kinerja Badan Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara (BLH-PROVSU) dinilai sangat efektif.
- 4) João Amaral Tahun 2015 pada Ministério Das Obras Públicas Timor Leste dengan hasil efektivitas anggaran dari Tahun 2009 sampai dengan Tahun 2013 sangat Cukup Efektivitas.

Adapun penelitian yang pengukurannya menggunakan konsep anggaran berbasis kinerja dilakukan oleh Adelstin Tamasoleng Tahun 2015 pada Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro belum dapat memberikan kesimpulan yang jelas karena objek penelitian dianggap belum sepenuhnya melaksanakan penganggaran sesuai dengan ketentuan dan teori anggaran berbasis kinerja.

Dalam usaha untuk meningkatkan efektivitas penggunaan anggaran tersebut maka dibutuhkan pengawasan dan pembinaan yang cukup. Adapun salah satu entitas yang dikhususkan untuk melakukan pengawasan dan pembinaan tersebut adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). BPKP berperan sebagai auditor internal pemerintah dan berada langsung dibawah presiden sehingga memiliki ruang lingkup pengawasan yang sangat luas. Adapun unit pelaksana BPKP di Provinsi Sumatera Barat yang bertugas melakukan pengawasan, baik terhadap pelaksanaan keuangan dan pembangunan maupun terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang berada di Provinsi Sumatera Barat adalah Perwakilan BPKP Provinsi Sumatera Barat.

Perwakilan BPKP Provinsi Sumatera Barat tentunya memiliki dua program yaitu program pengawasan intern akuntabilitas keuangan negara dan pembinaan penyelenggaraan sistem pengendalian intern pemerintah dan program dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas teknis lainnya, tapi pertanyaan apakah badan ini sudah dapat melaksanakan programnya secara efektif? Hal ini belum dapat dipastikan. Apabila Perwakilan BPKP Provinsi Sumatera Barat belum dapat melaksanakan programnya secara efektif maka akan timbul keraguan apakah badan ini mampu melakukan pengawasan terhadap efektivitas pada entitas lain. Hal tersebut yang menyebabkan peneliti tertarik untuk menelitinya.

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti merumuskan masalah:

- 1) Apakah perwakilan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Provinsi Sumatera Barat sudah melaksanakan programnya secara efektif?
- 2) Hal-hal apa yang menyebabkan efektivitas pelaksanaan program yang terjadi pada perwakilan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Provinsi Sumatera Barat?

3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan dari penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti adalah untuk memperoleh gambaran efektivitas pelaksanaan program oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Perwakilan Provinsi Sumatera Barat dan penyebabnya.

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat berupa manfaat teoritis dan manfaat praktis. Manfaat teoritisnya yaitu meningkatkan pengetahuan tentang pengukuran pelaksanaan program secara efektif khususnya bagi peneliti dan umumnya bagi pengguna laporan penelitian. Sedangkan manfaat praktisnya adalah diharapkan hasil penelitian ini dapat memberi informasi yang berguna sebagai bahan pertimbangan oleh Perwakilan BPKP Provinsi Sumatera Barat dalam penganggaran program atau kegiatannya di masa depan serta melaksanakan programnya secara lebih efektif.

4. Ruang Lingkup Penelitian

Peneliti menetapkan ruang lingkup penelitian agar permasalahan yang dibahas tidak berkembang terlalu jauh. Adapun ruang lingkup penelitian adalah sebagai berikut:

- 1) data program dan capaian kinerja yang diteliti dibatasi yaitu data pada Tahun 2015 karena peneliti bertujuan untuk memperoleh gambaran mengenai pelaksanaan program dalam satu periode apakah efektif atau tidak efektif disamping itu juga karena *output* dan *outcome* setiap tahun bisa berbeda-beda sehingga tidak dapat diperbandingkan;

- 2) pembahasan tidak mencakup penilaian tujuan, sasaran, program, sasaran program, indikator sasaran program, kegiatan, output kegiatan, dan indikator output kegiatan terhadap kriteria yang baik dan benar serta keterkaitan diantara hal-hal tersebut karena sudah ditetapkan oleh pemerintah dan dianggap sudah benar;
- 3) pembahasan tidak mencakup tentang seberapa pengaruh *output* terhadap *outcome* karena dalam perencanaan penganggaran *output* ditujukan untuk mencapai *outcome* sehingga diasumsikan pasti berpengaruh;
- 4) pembahasan tidak mencakup tentang seberapa pengaruh program-program tahun sebelumnya terhadap *outcome* karena *outcome* yang digunakan berasal dari rencana kerja yang merupakan target berbatas waktu dan dicapai dengan program berbatas waktu juga yaitu satu tahun sehingga diasumsikan semua target adalah target yang harus dicapai dalam waktu satu tahun melalui program dan kegiatan pada satu tahun saja;

5. Sistematika Penulisan

Penyusunan laporan penelitian ini menggunakan kerangka pembahasan yang terbentuk dalam susunan bab, dengan uraian sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi uraian tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II LANDASAN TEORI

Bab ini menguraikan landasan teori yang menjadi dasar pengetahuan pelaksanaan penelitian, ringkasan penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan peneliti, dan kerangka penelitian.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini berisi penjelasan mengenai desain penelitian, metode pengumpulan data, dan analisis data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi gambaran umum mengenai objek penelitian, penjabaran program, analisis data dan penjelasan hasil analisis data.

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi simpulan dan saran dari hasil penelitian

